Bicentenario de la Independencia de América Latina

CAMBIOS Y REALIDADES

Katarzyna Krzywicka

COORDINADORA Y EDITORA



Bicentenario de la Independencia de América Latina

CAMBIOS Y REALIDADES

ESTUDIOS IBEROAMERICANOS DE LA UMCS

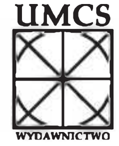
STUDIA IBEROAMERYKAŃSKIE UMCS



Directora de la colección

Katarzyna Krzywicka

VOLUMEN I



Bicentenario de la Independencia de América Latina

CAMBIOS Y REALIDADES

Katarzyna Krzywicka

COORDINADORA Y EDITORA

EDITORIAL DE LA

UNIVERSIDAD MARIA CURIE-SKŁODOWSKA

2012

RESEÑA DE LOS TEXTOS
prof. dr Klaus Bodemer
prof. dr hab. Wiesław Dobrzycki

CORRECCIÓN LINGÜÍSTICA A CARGO DE
Maria Ochab

DISEÑO DE PORTADA
Krzysztof Rumowski

DISEÑO DEL SIGNO DISTINTIVO DE LA SERIE EDITORIAL
Krzysztof Rumowski

DIAGRAMACIÓN
Aneta Okuń

IMPRESIÓN
„Petit" s.k., ul. Tokarska 13, 20-210 Lublin

ISBN 978-83-7784-137-2
ISSN 2084-8072

EDITORIAL DE LA UNIVERSIDAD MARIA CURIE-SKŁODOWSKA

20-031 Lublin, pl. Marii Curie-Skłodowskiej 5, tel. +48 81 537-53-04
www.umcs.lublin.pl/wydawnictwo
e-mail: sekretariat@wydawnictwo.umcs.lublin.pl

Distribución: tel./faks +48 81 537-53-02, 81 537-53-03
e-mail: wydawnictwo@umcs.eu

ÍNDICE

PRÓLOGO

UN DOBLE BICENTENARIO Y UNA ESPERANZA DE CAMBIO PARA LA REALIDAD FUTURA LATINOAMERICANA

Escribo con gusto estas palabras introductorias al libro coordinado por la Profesora Katarzyna Krzywicka titulado *Bicentenario de la independencia de América Latina. Cambios y realidades*. Precisamente conocí a la Profesora Krzywicka cuando participó en julio de 2011 en el XV Congreso de la Federación Internacional de Estudios sobre América Latina y el Caribe (FIEALC). Al hablar con ella de su proyecto de libro le comenté que había organizado en septiembre de 2010, en nuestra Universidad, un Congreso sobre "Las Cortes de Cádiz, la Constitución de 1812 y las independencias nacionales en América". Me refiero ahora a un doble bicentenario porque en aquella fecha se cumplía el de la inauguración de las Cortes gaditanas – el 24 de septiembre – y también ese año era el detonante de pronunciamientos de independencia en nacientes repúblicas latinoamericanas.

Una encrucijada a destacar es la presencia de diputados americanos en las Cortes de Cádiz con intervenciones sobresalientes y el impacto que luego van a tener en sus territorios de origen. La declaración solemne de que la Nación española estaba formada por españoles de ambos hemisferios y que la soberanía recaía esencialmente en ella como única titular para la creación de sus constituciones va a tener una influencia también en el constitucionalismo latinoamericano tanto en la teoría como en la práctica. La vigencia de la constitución de Cádiz en algunos de aquellos espacios pertenecientes a la Corona española ejercerá una influencia indiscutible, como es el caso de las diputaciones provinciales sobre el federalismo mexicano. Algo parecido podemos decir sobre el fenómeno del régimen presidencialista en donde competencias y facultades del Monarca reguladas en la Constitución del 12 influyen de forma más notoria en ese presidencialismo de fuerte ejecutivo concentrado que el régimen presidencial norteamericano, a pesar de lo que se dice de forma tópica.

El largo proceso de construcción de las repúblicas independientes, en su primera etapa, fue una verdadera guerra civil entre criollos puesto que la Pe-

nínsula estaba ocupada por las tropas napoleónicas y ningún ejército español se trasladó hasta bien avanzado 1814 a aquellos territorios. También cabe recordar que las Juntas constituidas en América, a semejanza de las que se establecieron en la Península, lo hicieron para defender los derechos a la Corona del Rey Fernando VII frente al usurpador francés y con expresa y general proclamación de lealtad. En aquellos Cabildos en los que se realizaron los primeros pronunciamientos independentistas y emancipadores se entremezclaban muchas veces, en un plano de igualdad, los leales a la Corona y opuestos a la invasión francesa de España.

En esa historia larga y violenta y en muchas ocasiones fratricida, no puedo dejar de olvidar la propuesta de Bolívar, restablecida la Constitución del 12 durante el trienio liberal de 1820–23, realizada al Rey de España para crear una Confederación que integrara tanto a los territorios ya independientes como a los aún vinculados a la soberanía española en América, encabezada por el propio Rey, y con un detallado articulado de elementos de cooperación económica, comercial, militar, etc. Este mensaje en forma de proyecto de Tratado presentado por el embajador de la Gran Colombia en Londres, Señor Cea, al Duque de Frías, embajador del Reino de España, fue rechazado por Fernando VII y siempre he creído que, entre sus muchas torpezas, esta fue una de las más graves porque tal vez hubiera podido cambiar la historia de América y del mundo.

Creo que las colaboraciones reunidas en este libro se refieren a los temas más importantes de ese proceso de independencia y además a la evolución de la vida política ya autónoma de las repúblicas y sus contradicciones y desfallecimientos. Tal vez, convenga recordar que aquellas no fueron guerras de liberación nacional y que tuvieron una geoestrategia continental, la propia de un imperio con casi cuatro siglos de existencia.

La construcción de las nacionalidades fue un proceso difícil por falta de esas conciencias nacionales y planteó esfuerzos de cohesión ante la debilidad de los factores de integración y la necesidad de asegurar las fronteras internas y construir los elementos de permanencia de los nacientes Estados. Posiblemente la macrocefalia de las presidencias latinoamericanas, definidas en un régimen en superlativo, tenga en buena medida su origen en esa hiperactividad integradora que tuvo que realizar para que no se desmembraran los Estados constitucionales recién surgidos ante los caudillismos locales y las distintas corrientes autonomistas. También la desconfianza hacia las formas de descentralización y desconcentración del poder en el propio Bolívar y en otros líderes históricos tenga su fundamento en esta dinámica fundacional de las repúblicas independientes y la difícil construcción de sus Estados nacionales.

Entre las numerosas líneas de investigación que se abordan creo que es importante destacar el papel de las guardias pretorianas en torno a las distintas minorías y líderes asaltantes del poder en una inestabilidad ya proverbial a la

vez que se esgrimía, sin embargo, el principio de supremacía de la constitución histórica que, en buena medida, era un reflejo mimético de modelos foráneos al servicio únicamente de las élites y de cuya protección estaban excluidos una mayoría de los ciudadanos o habitantes de aquellos territorios.

La debilidad de los partidos políticos en la región es otra característica que hay que abordar, así como las causas de ello, por la importancia de los grupos de presión y de interés más allá de cualquier raíz ideológica.

Otro tema que me parece del mayor interés y que está presente a lo largo de toda esta evolución histórica es el de la justicia. Sin justicia íntegra, imparcial e independiente no existe Estado de Derecho. Es la regla de la triple I cuyo déficit en la gran mayoría de los países latinoamericanos ha hecho que no hayan alcanzado a construir un verdadero Estado de Derecho y que posiblemente, como he escrito en alguna de mis obras, sólo lo puedan ya realizar en una fase de integración supranacional de Estados.

En este sentido creo que también hubiese sido de interés prestar atención a la evolución del Estado constitucional de excepción que, como fenómeno típicamente latinoamericano, se elaboró durante la praxis de las dictaduras militares no ya individuales del siglo XIX, sino de aquellas que suponían una verdadera integración porosa de las fuerzas armadas en el conjunto de las instituciones del Estado, lo que se dio en las décadas de los 60 hasta los 80 del siglo XX.

Me parece interesante la atención que se presta en algunos de los trabajos incluidos en esta obra a la integración continental o al menos de Sudamérica. Las distintas iniciativas regionales son dignas de atención y también los proyectos más recientes como UNASUR. Hay que destacar que más allá de enfrentamientos ideológicos – la posición de los países del ALBA frente a otros más conservadores – casi todos los regímenes políticos están dispuestos a participar y coexistir en proyectos de integración que impliquen mejoras compartidas en el campo de la energía, de las infraestructuras de transportes y comunicaciones, de las finanzas, etc.

La práctica de una solidaridad y ayuda mutua en la que los más fuertes y poderosos estén dispuestos a cerrar la brecha de diferencias y desigualdades con los más débiles debe ser un fermento de cohesión sólido y eficaz. Cierto es que esta desigualdad y desequilibrio también hay que reconocerla al interior de los Estados porque difícilmente se puede integrar sociedades profundamente desintegradas y desiguales.

La realidad es a veces dolorosa en sociedades en las que entre el 60 ó 70% de su población activa está en la economía informal, como una práctica de supervivencia, y rozando una manifiesta pobreza, pero también existe la esperanza de ese cambio que les permita tener un protagonismo reforzado en el mundo globalizado, sin renunciar a sus costumbres y tradiciones, a su cultura mestiza propia, por ibérica y americana.

Una observación que también puede hacerse es la de las últimas tendencias a constitucionalizar el reconocimiento de los derechos indígenas en la construcción de los estados sociales y democráticos de derecho y de las prácticas de esos derechos propios, por la jurisprudencia constitucional.

En suma, es buena ocasión la de este Bicentenario para reflexionar sobre nosotros mismos, nuestros pueblos y sociedades y alzar una bandera regeneradora de futuro sobre este continente al que algunas veces se le llamó, tal vez con ironía, "Continente de la esperanza", pero cuyos ciudadanos tienen derecho a esperar ya en este siglo XXI la superación de tantas injusticias del pasado y el vivir en sociedades en donde el poder se limite por el derecho y donde los derechos y libertades y sus garantías no sean proclamaciones retóricas, negadas por la más negra praxis de las realidades vividas.

ANTONIO COLOMER VIADEL
Director del Área de Derecho Constitucional
Universidad Politécnica de Valencia
Presidente de la FIEALC

Bibliografía del autor sobre esta temática

Colomer Viadel, A., *Las Cortes de Cádiz, La Constitución de 1812 y las independencias nacionales en América*, Colección Amadis, Editorial Ugarit, Valencia 2011.

Colomer Viadel, A., *Introducción al constitucionalismo iberoamericano*, Editorial Trillas, 2ª Edición, México D.F. 2009.

Colomer Viadel, A., (coord.), *La integración política en Europa y en América Latina*, Colección Política y Derecho, IBEM y Ugarit, Valencia 2007.

Colomer Viadel, A., *Crisis y reformas en Iberoamérica ¿… y la revolución?,* Colección Amadis, Editorial Nomos, Valencia 2002.

Colomer Viadel, A., *El Retorno de Ulises. Una filosofía política alternativa*, Editorial Ciudad Nueva, 4ª Edición, Buenos Aires 2011.

Colomer Viadel, A., *Regenerar la política. Ciudadanos ¡sed protagonistas!,* Colección Amadis, Editorial Ugarit, Valencia 2008.

Colomer Viadel, A., *Constitución, Estado y Democracia en el S. XXI*, Editorial de la UPV, 3ª Edición, Valencia 2006.

Colomer Viadel, A., (coord.), *Economía, Sociedad y Estado en América Latina contemporánea*, Editorial Fondo de Cultura Económica, Madrid 1995.

KATARZYNA KRZYWICKA

INTRODUCCIÓN

AMÉRICA LATINA EN EL UMBRAL DEL TERCER SIGLO DE LA INDEPENDENCIA. CAMBIOS Y REALIDADES

En el umbral del siglo XXI, los países de América Latina comienzan el tercer centenario de la independencia de sus Estados. Los años 1809/1810 hasta 1825 constituyeron un período decisivo en el proceso de independización y formación de futuros Estados en la parte continental de América Latina.[1] Los levantamientos independentistas llevaron a la creación de gobiernos cuyo objetivo fue separar las colonias latinoamericanas de España.[2] En este contexto, no hay que olvidar que trece colonias de Norteamérica y una colonia del Caribe (Haití) ya habían logrado independizarse de sus metrópolis – Inglaterra y Francia, respectivamente.

Los países latinoamericanos consiguieron independencia en un proceso largo y difícil.[3] A la liberación de la dominación del sistema colonial espa-

[1] Véase más: Marcin Kula, Tadeusz Łepkowski, Jan Szemiński, *Dzieje Ameryki Łacińskiej. 1750–1870/1880,* tomo 1, Książka i Wiedza, Warszawa 1977, págs. 147–155, 253–278; Wiesław Dobrzycki, *Stosunki międzynarodowe w Ameryce Łacińskiej. Historia i współczesność,* Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2000, págs. 19–41.

[2] Junta en Chuquisaca, Bolivia, 25 de mayo de 1809; Junta en La Paz, Bolivia, 16 de julio de 1809; Junta en Quito, Ecuador, 10 de agosto de 1809; Junta en Caracas, Venezuela, 19 de abril de 1810; Junta en Buenos Aires, Argentina, 25 de mayo de 1810; Junta en Santa Fe de Bogotá, Colombia, 10 de julio de 1810; Grito de Dolores, México, 16 de septiembre de 1810; Junta en Santiago, en Chile, 18 de septiembre de 1810.

[3] **Haití**, 1 de enero de 1804 – Proclamación de la Independencia. **Argentina**, 9 de julio de 1816 – Declaración de la Independencia. **Bolivia**, 5 de mayo de 1809 – Grito de Chuquisaca (hoy Sucre) y la Declaración de la Independencia de la Junta Tuitiva de la Paz; 6 de agosto de 1825 – Proclamación de la Independencia de la República de Bolívar. **Brasil**, 7 de septiembre de 1822 – Independencia declarada; 29 de agosto de 1825 – Independencia reconocida. **Chile**, 12 de febrero de 1818 – Declaración de la Independencia. **Colombia**, 20 de julio de 1810 – Declaración de la Independencia; 7 de agosto de 1819 – Independencia reconocida. **Costa Rica**, 15 de septiembre de 1821 Declaración de la Independencia; 1 de julio de 1823 – El Congreso Centroamericano declara la independencia de España, México y cualquier otra nación. **Ecuador**, 24 de mayo de 1822 – Independencia de España (Batalla de Pichincha). **El Salvador**, 15 de septiembre de 1821 Declaración de la Independencia; 1 de Julio de 1823 – El Congreso Centroamericano declara la independencia de España, México

ñol y portugués a principios del siglo XIX, se añadió la necesidad de instituir una nueva estructura de poder. Los países independientes se formaron bajo la influencia de la idea del liberalismo político y económico como repúblicas democráticas. Sin embargo, el carácter republicano de los gobiernos fue solamente formal y declarativo.[4] En aquel entonces no existía ninguna infraestructura estatal y las sociedades de América Latina no tenían experiencia en el ejercicio del poder de manera autónoma. Este déficit trajo como consecuencia un caos prolongado, gobiernos inestables y conflictos internos en los que por falta de una concepción coherente del desarrollo político y social chocaron dos tendencias, la conservadora y la liberal, mientras que en el poder se alternaban gobiernos autoritarios, militares, democráticos y civiles. Por último, la tendencia dominante fue un retorno al tradicional centralismo autoritario.

La independencia de la Corona Española tampoco trajo cambios esenciales, ni en la estructura existente ni en las relaciones sociales. La población indígena y los esclavos traídos de África quedaron al margen de la vida social hasta la primera mitad del siglo XIX.[5] Dominaba una tendencia política que conservaba los privilegios corporativos y elitistas, ya que la clase de la oligarquía criolla terrateniente era, en las nuevas repúblicas, la única formada y capaz de conducir los asuntos de desarrollo económico y político. En el siglo XIX, la aristocracia criolla se consolidó, nacieron los primeros caudillos nativos y se crearon los ejércitos nacionales. La introducción de la figura del dirigente fuerte fue motivada por la necesidad de estabilizar la situación y mitigar los conflictos. Se consolidó un sistema presidencial con amplios poderes ejecu-

---

y cualquier otra nación. **Guatemala**, 15 de septiembre de 1821 Declaración de la Independencia; 1 de julio de 1823 – El Congreso Centroamericano declara la independencia de España, México y cualquier otra nación. **Honduras**, 15 de septiembre de 1821 Declaración de la Independencia; 1 de julio de 1823 – El Congreso Centroamericano declara la independencia de España, México y cualquier otra nación. **México**, 27 de septiembre de 1821 – Declaración de la Independencia. **Nicaragua**, 15 de septiembre de 1821; 1 de julio de 1823 – El Congreso Centroamericano declara la independencia de España, México y cualquier otra nación. **Paraguay**, 15 de mayo de 1811 – Independencia declarada; 3 de octubre de 1813 – Celebración del Congreso. **Perú**, 28 de julio de 1821 – Independencia declarada; 9 de diciembre de 1824 – Independencia Consolidada (Batalla de Ayacucho). **Uruguay**, 25 de agosto de 1825 – Independencia Declarada; 28 de agosto de 1828 – Independencia Reconocida – Convención Preliminar de Paz. **Venezuela**, 5 de julio de 1811 – Firma del Acta de Declaración de Independencia. Véase más: Patricia Galeana (coord.), *Historia comparada de las Américas. Sus procesos independentistas*, Siglo XXI, México 2010; Tadeusz Łepkowski, *Historia Meksyku*, Ossolineum, Wrocław 1986; Marcin Kula, *Historia Brazylii*, Ossolineum, Wrocław 1987; Marcin Kula, Tadeusz Łepkowski, Jan Szemiński, *Dzieje Ameryki Łacińskiej. 1750–1870/1880*, tomo 1, Książka i Wiedza, Warszawa 1977, págs. 155–252.

[4] Véase más: Peter Waldmann, *El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*, Iberoamericana–Vervuert, Madrid–Frankfurt am Main 2006, págs. 53–74.

[5] Antonio Colomer Viadel, *Problemas constitucionales de las comunidades indígenas en Iberoamérica (¿o será, tal vez, al revés?)*, en: Antonio Colomer Viadel, *Crisis y reformas en Iberoamérica ¿... y la revolución?*, Colección Amadís, Editorial Nomos, Valencia 2002, págs. 210–219.

tivos en la persona del presidente y un poder legislativo y judicial debilitados. El presidente gozaba de competencias excepcionales que reforzaban su autoridad, como la declaración del estado de excepción en el país, la suspensión y los continuos cambios de la constitución y la promulgación de decretos con rango de ley. Un lugar especial en los sistemas políticos en desarrollo lo ocupó el ejército que, junto con el poder ejecutivo, legislativo y judicial, fue "el cuarto pilar del poder" en el país, influyendo de manera decisiva en su funcionamiento. Las supuestas repúblicas democráticas practicaron el patrimonialismo y clientelismo político, el caudillismo militar y el presidencialismo autoritario. Se formaron repúblicas sin ciudadanos, mientras que los principios de igualdad se limitaban a unos pocos miembros de las sociedades latinoamericanas.

La cultura política de los países independientes la formaron nuevas ideologías y doctrinas que afluyeron, sobre todo, desde Europa, como el liberalismo, el positivismo, el nacionalismo, el socialismo, el comunismo, la democracia cristiana y la socialdemocracia. A partir del año 1870 y hasta el final del siglo, dominó el positivismo, adoptado, sobre todo, desde la filosofía francesa social y política de Augusto Comte.[6] Las ideas del positivismo servían a las élites intelectuales y políticas latinoamericanas, ya que optaban por una concepción evolutiva del desarrollo y del progreso y por la modernización del país conservando el orden social y político existente, frente a una forma basada en cambios radicales y en la revolución. A finales del siglo XIX empezaron a desarrollarse las ideas latinoamericanas de un desarrollo nacional apoyado en la tradición, historia e identidad.[7]

A este nuevo movimiento intelectual se asociaron Enrique José Rodó (1871–1917), Eugenio María de Hostos (1839–1903), José Vasconcelos (1882–1959), César Zumeta, Manuel Ugarte (1875–1951) y José Martí (1853–1895), entre otros. Ellos rechazaron el modelo de potencia imperialista, desarrollando la idea de comunidad cultural y supraestatal de la región de América Latina. En el siglo XIX también se despertó el interés científico por la región, su historia, geografía, naturaleza y cultura. Aparecieron primeras publicaciones latinoamericanas sobre la historia y contemporaneidad de América Latina.[8] Basándose en el análisis de las diferencias culturales entre América del Sur y del Norte, surgió el nacionalismo cultural, para el cual un punto de referencia importante fue el sentido de la comunidad cultural y étnica de las naciones de Latinoamérica.[9]

---

[6] Véase: Carlos Beorlegui, *Historia del pensamiento filosófico latinoamericano. Una búsqueda incesante de la identidad*, Universidad de Deusto, Bilbao 2006, págs. 265–340.

[7] Véase: Katarzyna Krzywicka, *Ameryka Łacińska u progu XXI wieku. Studia i szkice*, Editorial de la Universidad Maria Curie-Skłodowska, Lublin 2009, págs. 131–146.

[8] Véase: Andrzej Dembicz, *Filozofia poznawania Ameryki Studium idei i koncepcji poznawania i interpretowania Ameryki od czasów najdawniejszych po współczesne studia latynoamerykańskie,* Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Varsovia, Varsovia 2006, págs. 216–220.

[9] Leopoldo Zea, *Filozofia dziejów Ameryki*, Centro de Estudios Latinoamericanos, Varsovia 1993, págs. 165–191.

Frente al aumento del poder de los Estados Unidos en Centroamérica y el Caribe nació la idea de defender la unidad e independencia latinoamericana por medio del concepto de nación antiimperialista. En el pensamiento político esta idea tomó forma de la corriente denominada „nacionalismo defensivo", el cual se expresaba por medio del desarrollo de ideas y actitudes antiimperialistas manifestadas por dos proyectos – revolucionario y populista. Merece la pena mencionar aquí que, al lado del nacionalismo defensivo antiimperialista, existieron también tendencias cercanas al nacionalismo europeo, una ideología de derecha, lo cual se debió a la popularidad del corporativismo en el continente latinoamericano.

En América Latina chocaban diferentes valores, por un lado los tradicionales, basados en el autoritarismo, la jerarquía, el elitismo y el centralismo, y, por el otro, las importadas ideas modernistas del liberalismo y de la democracia. El siglo XX se caracterizó por una progresiva diferenciación en la estructura social, con un papel cada vez más importante de la clase media y con el desarrollo de partidos y asociaciones políticas. Con el fortalecimiento de su influencia política y su llegada al poder, la clase media ocupó su lugar en la estructura social y adoptó el modo de funcionamiento de las élites tradicionales. Mucha influencia en la formación de la cultura política la ejercieron las ideas del corporativismo que, a diferencia de la teoría del conflicto social de Carlos Marx, apuntaban a un desarrollo armonioso de las relaciones entre el capital y el trabajo, apoyándose en la solidaridad social en el marco de las estructuras tradicionales como la familia, la vecindad, la parroquia, la comunidad religiosa, la asociación profesional, etc. La concepción del Estado se apoyaba en la existencia de una sociedad integrada y solidaria y en la colaboración entre el gobierno, los propietarios/empresarios y las clases trabajadoras. El corporativismo se constituyó como una alternativa frente al liberalismo y al socialismo, asentándose sobre los valores sociales y religiosos arraigados en la tradición latinoamericana y otorgando un papel central a las élites y al Estado.

En los años 30 del siglo XX surgieron diferentes tipos de organizaciones sindicales que representaban los intereses de las clases trabajadoras. Se desarrolló el movimiento obrero cuyos inicios habían comenzado ya en los años 60 del siglo XIX. La reivindicación de derechos y de un lugar en la estructura social fue el motivo de movimientos masivos, levantamientos armados y revoluciones (Haití, República Dominicana, Nicaragua, Perú, Bolivia, México) en los que participaron las clases obreras de la ciudad, las clases medias radicales, pero, sobre todo, los campesinos que reclamaban una reforma agraria. Dicha reforma, en vez de traer los esperados cambios sociales, resultó ser más bien un instrumento de control y pacificación de las tensiones. La crisis económica de los años 30 debilitó la oligarquía tradicional y provocó la llegada al poder, con un amplio apoyo por parte de los obreros agrícolas y urbanos, de nuevas élites

gobernantes populistas que propagaron las ideas del nacionalismo, estatalismo e igualdad social. Los gobernantes populistas tomaron el poder en los años 30 y 40 en México, Argentina y Brasil, mientras que en muchos otros países de la región surgieron movimientos políticos populistas. El conflicto social influyó en la adopción del pensamiento político europeo de izquierda. Se desarrollaron entonces las corrientes socialistas, el comunismo, el anarcosindicalismo, y el trotskismo. El nuevo enfoque sobre la situación de la población autóctona del Perú de José Carlos Mariátegui (1895–1930) fue un original logro latinoamericano del pensamiento izquierdista. Mariátegui señaló el carácter económico y social de la marginación de los indígenas, pero aceptando la necesidad de la "peruanización del Perú" postuló el aprovechamiento de la cultura autóctona para superar las barreras del desarrollo.

Las ideas del liberalismo, del positivismo y del socialismo adoptadas en los siglos XIX y XX, provocaron también un cambio del lugar que ocupaba la Iglesia Católica en los países latinoamericanos, en los que se generalizó el sistema de separación de la Iglesia y el Estado (Colombia 1853, México 1857/1917, Guatemala 1871, Venezuela 1870–1888, Argentina 1880, Brasil 1890, Ecuador 1895, Chile 1925).[10] El Estado tomó las tierras pertenecientes a la Iglesia, lo que limitó la función público-legal de la Iglesia en cuanto a los asuntos relacionados con el estado civil y la educación. La actitud de la sociedad hacia la Iglesia también fue cambiando, lo que se tradujo en un anticlericalismo propagado principalmente en el ámbito de las clases medias y obreras. Este fenómeno fue un efecto del desarrollo de nuevas ideas, como el positivismo, entre las élites, y del pensamiento izquierdista, sobre todo el anarquismo y el marxismo, en el ámbito obrero. Dichos cambios no quebrantaron la posición de la religión católica y de la Iglesia, que mantuvo su influencia en el país y en la formación de la conciencia social.

A continuación empezó un proceso gradual de adaptación de la cultura política nacida de la tradición ibérica, católica, criollo-feudal y patrimonial a las nuevas condiciones surgidas junto con los conceptos de modernización y desarrollo de la civilización industrial. No obstante, a pesar de los cambios, se mantuvo la base de dos clases en la estructura social, así como su forma elitista, patrimonialista y jerárquica. Los nuevos grupos sociales quedaron supeditados a las normas tradicionales, a las élites gobernantes y a la nueva oligarquía, las cuales conservaron la estructura de las relaciones sociales.

La descripción y el análisis de los valores tradicionales que formaron la mentalidad de las élites latinoamericanas, de la clase funcionarial y de otros sectores sociales, se incluye en la obra, ya clásica, escrita por Seymour Martin

[10] José Oscar Beozzo, *The Church and the Liberal States (1880–1930),* en: Enrique Dussel (ed.), *The Church in Latin America: 1492–1992,* CEHILA, Burns and Oates Search Press, Wellwood 1992, págs. 117–136.

Lipset y Aldo Solari.[11] Los autores indican que el sistema de valores que formaron la cultura política de la sociedad latinoamericana surgió a base de la experiencia histórica particular, la tradición cultural, las relaciones de clases, el sistema educativo y formativo, así como las orientaciones y los programas de cambio económico y social elegidos. Lipset presta atención al carácter antiliberal de la cultura política latinoamericana, que se apoya en las relaciones familiares y comunitarias y niega el individualismo liberal. Esta cultura viene determinada por la experiencia de tres siglos de dominación colonial de la élite hispano-portuguesa que fue sustituida por la aristocracia criolla y por la Iglesia Católica. Se formó una estructura social estable e inalterable, en la que la posición más alta la ocupaba la oligarquía terrateniente, los militares, los religiosos y, en segundo lugar, la joven burguesía. Las relaciones económicas estaban marcadas por el latifundismo y la producción manufacturera, y las consolidaron el corporativismo social y un sistema de poder centralizado y autoritario apoyado por el poder de las fuerzas armadas. Las condiciones indicadas dificultaron la adaptación de las soluciones liberales, tanto en la esfera de las relaciones económicas como de las socio-políticas.

La especificidad del desarrollo y de la modernización latinoamericanos y los dilemas relacionados con estos procesos son pruebas de la conciliación entre la presión de los cambios como efecto global de las tendencias desarrolladas en el campo de las relaciones políticas, sociales y económicas, con la consideración de la tradición y la identidad que constituyen la herencia de América Latina. Se conservó y consolidó, sin duda, un modelo de autoridad política y de fuerte liderazgo derivado de la tradición autoritaria y patrimonial – compadrazgo, y de la vinculación personal y emocional con el líder. En América Latina, dicho modelo se expresa en la tendencia a la concentración de poderes en el ejecutivo, a la identificación directa del jefe del Estado con la nación, y al carácter burocrático-patrimonial de la administración del Estado. Los investigadores señalan el carácter paternalista y clientelista de las relaciones sociales y de las estructuras del poder en los países latinoamericanos.[12] Domina la concepción según la cual la tendencia a aumentar los niveles de participación social choca con la política de intervencionismo del gobierno en todas las esferas del funcionamiento del Estado. En efecto, las autoridades intentan conservar, en la

[11] Seymur Martin Lipset, Aldo Solari (eds.), *Elites in Latin America*, Oxford University Press, Oxford 1967; Los aspectos contemporáneos de la especificidad y el papel de las élites en América Latina los aborda la obra bajo la dirección de Peter Birle, Wilhelm Hofmeister, Günther Maihold, Barbara Potthast, *Elites en América Latina,* Iberoamericana, Vervuert, Madrid, Frankfurt 2007.

[12] Howard J. Wiarda, *Toward a Framework for the Study of Political Change in the Iberic-Latin Tradition. The Comparative Model,* en: Howard J. Wiarda (ed.), *Comparative Politics. Critical Concepts in Political Science,* vol. V, *Developing Nations: Latin America, the Middle East and Sub-Saharan Africa,* Howard J. Wiarda, Zuhre Aksoy, Yohannes Woldemariam (ed.), Routledge, Taylor and Francis Group, London, New York 2005, págs. 109–117.

medida de lo posible, el orden tradicional y mantenerlo bajo control en caso de un aumento del nivel de participación social.

Los cambios que sucedieron en el siglo XX, modificando las tendencias a la jerarquización, elitismo, corporativismo y autoritarismo en la vida social y política, no eliminaron del todo su presencia. En los años 60 del siglo XX tuvo lugar la vuelta de los regímenes autoritarios militares. Sólo en unos pocos países latinoamericanos se mantuvieron gobiernos democráticos (Colombia, Costa Rica, Venezuela). Los regímenes autoritarios de la segunda mitad del siglo XX fueron diferentes de las anteriores dictaduras personales, civiles y militares. Poseían un carácter institucionalizado, se apoyaban en las fuerzas armadas o en coaliciones cívico-militares y formaron gobiernos burocrático-militares que posteriormente se desacreditaron y terminaron cayendo en los años 80 del siglo XX.

A partir de los años 90, en todos los países latinoamericanos, a excepción de Cuba, funcionaban democracias formales con distinto grado de consolidación. Sobre la base de las nuevas reglas constitucionales fueron introducidos cambios en el funcionamiento de los sistemas políticos de los países de América Latina. Podemos constatar que los países de la región intentaron experimentar la democracia liberal a través de la introducción de los procedimientos electorales y los cambios en la legislación nacional e internacional. No obstante, la falta de los efectos positivos de esos cambios políticos y económicos en el ámbito social causó la necesidad de buscar un modelo del desarrollo político y económico propio a los estados latinoamericanos, negando los cánones de la democracia liberal y rechazando el concepto del liberalismo económico.

En la evolución de los sistemas políticos de la región se percibe la alternancia de manera cíclica de tendencias autoritarias y democráticas, que están fuertemente arraigadas en todos los países latinoamericanos. La investigación del desarrollo político exige el análisis tanto de la primera, como de la segunda tendencia, puesto que ambas están presentes en la realidad política de la región. Un rasgo característico de los sistemas políticos latinoamericanos es el hecho de que ni la forma autoritaria, ni la forma democrática de ejercer el poder, consiguieron una duradera legitimidad social. Ningún gobierno latinoamericano consiguió solucionar de manera eficaz los problemas de retraso de desarrollo social. Por eso los intentos realizados sólo provocaron la aparición del populismo (ya fuera autoritario, militar o incluso democrático). Desde hace tres décadas domina en América Latina la tendencia a pasar del autoritarismo a la democracia, pero simultáneamente observamos un retroceso de la democracia y el desarrollo de formas híbridas que se caracterizan por el mantenimiento de los procesos democráticos, por un lado, y la aplicación de mecanismos autoritarios de poder, por el otro. Este modelo de democracia está orientado a la delegación del poder y a la centralización del Estado y está condicionado por la tradición y por la especificidad de su cultura política. Este proceso muestra

la tendencia original latinoamericana que aspira a la búsqueda de soluciones estructurales nuevas y propias que, por un lado, tomen en consideración las especificidades locales de las condiciones de desarrollo económico, político y social y, por otro lado, conserven los cánones básicos como también universales de la democracia. Formalmente, la democracia latinoamericana no se sale de los estándares europeos o norteamericanos; la diferencia estriba en el grado de funcionamiento que está determinado por la especificidad de los problemas sociales y económicos de la región. Las normas e instituciones políticas y sociales importadas de Europa y América del Norte no se cumplen en los países de América Latina; en efecto, los latinoamericanos buscan su propio modelo de desarrollo político basado en la tradición, pero que al mismo tiempo pretende estar a la altura de los desafíos contemporáneos. Sin embargo, actualmente es difícil hablar de un entendimiento entre los países de la región en materia de valores y de un modelo común de desarrollo.

En América Latina, ha tenido lugar una crisis de las instituciones, cuyo papel es representar los intereses de la sociedad en el movimiento vertical del sistema político, mediante la actividad de los partidos políticos.[13] La crisis ha llevado a la proliferación de los movimientos horizontales de protesta y movilización popular, fuera del sistema político oficial. Estos movimientos son un ejemplo de la sustitución de los sujetos del sistema político ineficaces, en cuanto a la articulación de las necesidades sociales, por la movilización y politización de la sociedad.[14] El problema que aparece en este contexto concierne al proceso de la consolidación de un nuevo liderazgo y su indudable evolución mediante la ampliación de las competencias del presidente a través de las herramientas de la democracia directa. Se crea la tensión entre la participación popular en forma de la democracia participativa y el poder delegado a un líder, el cual puede, fortaleciendo sus competencias, limitar la participación de los ciudadanos en el poder. Esta es una amenaza que conlleva la democracia populista y que, en condiciones dadas, puede convertirse en el autoritarismo populista.[15] Los resultados de las elecciones de los últimos años han proporcionado la legitimación a los nuevos conceptos y líderes, de los cuales algunos han sido reelegidos. Además, han confirmado una tendencia duradera a la transformación de los sistemas políticos, tanto en la dimensión institucional como en la dimensión social. Actualmente, América

---

[13] Véase más: Martín Alessandro, *Control electoral, diseño institucional y partidos políticos. Un recorrido teórico y un estudio de caso*, en: Juan Manuel Abal Medina (ed.), *Participación y control ciudadano*, Buenos Aires 2009.

[14] José Seoane (comp.), *Movimientos sociales y conflicto en América Latina*, Buenos Aires 2003; Martín Retamozo, *Los "piqueteros": trabajo, subjetividad y acción colectiva en el movimiento de desocupados en Argentina,* "América Latina Hoy", núm. 42, 2006, págs. 109–128.

[15] Katarzyna Krzywicka, *System partyjny Wenezueli: dylematy reprezentacji i partycypacji*, en: Piotr Łaciński (coord.), *Latynoameryka u progu trzeciego stulecia niepodległości: przywództwo, idee i systemy polityczne*, Studia i Analizy Collegium Civitas, Warszawa 2011, págs. 35–54.

Latina se encuentra en la fase de la búsqueda, los experimentos, la definición y la consolidación de unos nuevos conceptos y formas del Estado. Estos procesos están acompañados por el afán de fortalecer el poder ejecutivo y el anhelo por la reelección, incluso la reelección indefinida, el debilitamiento de los partidos políticos y del sistema de partidos, la crisis de la representación y de la democracia representativa, el aumento de polarización política, ideológica y social.

En el siglo XXI, América Latina presenta un territorio políticamente variado, caracterizado por la fragmentación y la inestabilidad, por el abuso de los mecanismos autoritarios y patrimoniales tradicionales, por el regreso a los nacionalismos radicales y a los revolucionarios programas de cambios políticos, económicos y sociales.

Un rasgo característico de la transformación de los sistemas políticos en los países latinoamericanos es el desarrollo de los mecanismos de la democracia directa. Los instrumentos de participación directa de los ciudadanos fueron introducidos en casi todas nuevas constituciones de los países latinoamericanos en vías de democratización, con la excepción de la República Dominicana y México.[16] Una de las características particulares de los países de América Latina, que contribuye indudablemente al desarrollo de los instrumentos de la democracia directa, es la crisis de representación e instituciones representativas, la cual se manifiesta por bajo nivel de confianza social en las instituciones del parlamento y partidos políticos.[17] De ahí, hay una convicción general de que el desarrollo de formas de la democracia directa podría tener una influencia positiva sobre el aumento de la actividad de los ciudadanos y su participación efectiva en los asuntos del Estado y, en consecuencia, servir a la estabilización de los sistemas políticos de los países latinoamericanos. La discusión sobre el tema de la democracia en América Latina se refiere al funcionamiento del sistema político y a la forma de ejercer el poder. Se centra en la evaluación de la efectividad de la democracia presidencial o parlamentaria. En la práctica, la democracia en América Latina consiste en ampliar la participación política mediante la consolidación y propagación de la democracia electoral.[18]

---

[16] Irene Renfer, *Democracia directa en Argentina, Uruguay y Venezuela. Tres ejemplos de democracia directa en América Latina*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2010, págs. 35, 389; Alicia Lissidini, *Democracia directa latinoamericana: riesgos y oportunidades,* en: Alicia Lissidini, Yanina Welp, Daniel Zovatto (coords.), *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2008, pág. 17; Zovatto, Daniel, "Las instituciones de la democracia directa...", *ob. cit.*, págs. 253–254.

[17] Katarzyna Krzywicka, *La transición política de los países de América Latina – entre el autoritarismo y la democracia*, "Revista del CESLA", tomo 2, núm. 13, Varsovia, 2010, págs. 623–642.

[18] Véase más: Alcántara Sáez Manuel, Tagina María Laura, *Las elecciones del bicentenario: un análisis comparado,* en: Alcántara Sáez Manuel, Tagina María Laura (eds.), *América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009–2010),* Cuadernos y Debates 209, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2011, págs. 1–30; Katarzyna Krzywicka, *La transición política de los países de América Latina..., op. cit.*

No obstante, la democracia latinoamericana tiene sus limitaciones, ya que no garantiza la plenitud de los derechos civiles o la inclusión política, económica, cultural y social. La región está creciendo económicamente, pero el crimen organizado y la delincuencia común están aumentando. La creciente criminalidad, impulsada por el narcotráfico, constituye la amenaza más significativa para la democracia y estabilidad en América Latina. Los fenómenos de la inseguridad pública y la corrupción se relacionan con la falta del Estado de derecho. Estas deficiencias y la insatisfacción de los ciudadanos favorecen el auge de la actividad de los movimientos que manifiestan su desilusión e indignación y la intensificación del fenómeno de la migración. Hay que reconocer que los indicadores de la exclusión social siguen siendo altos y no muestran la tendencia a su disminución y la región pertenece a las donde hay una mayor injusticia.

Los nuevos fenómenos, tales como el cuestionamiento de los programas liberales en vista de su incapacidad de disminuir la marginalización social, el incremento del papel de la izquierda, la propagación de los proyectos alternativos bolivarianos del desarrollo y la búsqueda de un nuevo modelo del Estado no permiten constatar que los países latinoamericanos aspiran a la consolidación de los sistemas políticos basados en el modelo de la democracia liberal. América Latina entra en una nueva fase del desarrollo político y económico y busca su propio modelo.

En las relaciones internacionales surgieron las condiciones favorables al desarrollo multilateral en el área de la política, economía, desarrollo social y cultura. En América Latina, esto se evidencia en la avivación de la idea del latinoamericanismo, pero de ningún modo significa ello distanciarse de los EE.UU. sino, al contrario, expresa la aspiración a transformar las relaciones interregionales en el hemisferio occidental para darles un carácter multilateral.[19] Así pues, un nuevo multilateralismo en las relaciones internacionales en esta región significaría establecer relaciones equilibradas, simétricas y solucionar problemas comunes de un modo realista, tomando en cuenta las diferencias entre el Sur y el Norte de América.[20] Mientras tanto, las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina tienen un carácter asimétrico. No obstante, existen problemas comunes que muestran el potencial de negociación de los países latinoamericanos.[21] La importancia de América Latina para los EE.UU. se basa en la necesidad de colaboración en cuanto a los problemas

[19] Véase más: Katarzyna Krzywicka, *El continente en cambio. Ensayos para un debate sobre América Latina*, Editorial de la Universidad de Maria Curie-Skłodowska, Lublin 2009, págs. 49–65.

[20] Katarzyna Krzywicka, *Latin America and Globalisation*, en: Marek Pietraś (ed.), *The Faces of Globalisation*, University of Maria Curie-Sklodowska Press, Lublin 2002, págs. 261–277.

[21] Véase: Abraham F. Lowenthal, *De la hegemonía regional a las relaciones bilaterales complejas: Estados Unidos y América Latina a principios del siglo XXI,* "Nueva Sociedad", núm. 206, noviembre-diciembre 2006, págs. 63–77.

supranacionales que conciernen a todo el hemisferio occidental y exigen acuerdos y soluciones multilaterales en varias cuestiones: la seguridad, el desarrollo económico, la protección del medio ambiente o la inmigración ilegal. Los países del hemisferio están concretando su participación en los nuevos desafíos globales, como la seguridad alimentaria, la competitividad económica, el cambio climático y la delincuencia transnacional.

Sobre el carácter y actual concepto de seguridad en la región de América Latina y el Caribe tuvieron influencia las nuevas condiciones que surgieron en los años 90, ante todo, la vuelta de la democracia y poder civil, como también el desarrollo de la cooperación económica y política, lo que contribuyó, sin lugar a dudas, a la solución de conflictos territoriales en la región (Perú-Ecuador, Argentina-Chile). La desaparición del conflicto ideológico y la transformación política de los países latinoamericanos causaron el cambio del concepto de la seguridad nacional en el nivel nacional y regional.[22] América Latina es la región más desmilitarizada y estable en el mundo, en la cual hay baja probabilidad de estallar un conflicto interestatal, a pesar de que existan varias disputas fronterizas y territoriales sin resolución como, por ejemplo, la cuestión del acceso de Bolivia al Océano Pacífico, las disputas fronterizas en Centroamérica o entre Venezuela, Colombia y Guayana. En los países de la región, la política de seguridad y su financiación son transparentes. En la mayoría de los países, la compra de nuevos armamentos es justificada por las tareas de la política interna y no por el aumento de peligro externo o los conflictos territoriales.[23]

Actualmente, en el contexto de la seguridad regional, el problema de casi todos los países latinoamericanos es el mencionado anteriormente aumento de crimen organizado transnacional. Es una nueva forma de violencia, en la que participan mafias internacionales, aprovechando los avances tecnológicos y de comunicaciones de los países de América Latina. El aumento de crimen causa la disminución de confianza en el Estado y el aumento de inseguridad, como también exige incremento de gastos de los países latinoamericanos para combatir este fenómeno.[24] En este contexto, el objetivo importante de la política interior de cada país y, al mismo tiempo, un desafío para la región entera es proporcionar seguridad a los ciudadanos. Esto exige no sólo recursos financieros proporcionados por el Estado para el desarrollo de la política social con el fin de eliminar fenómenos – como la marginalización social y exclusión – que

[22] Véase: Klaus Bodemer, Francisco Rojas Aravena (eds.), *La seguridad en las Américas*, Iberoamericana-Vervuert, Madrid-Frankfurt am Main 2005.

[23] Mónica Hirst, *La fragmentada agenda de la (in)seguridad regional,* en: Mónica Hirst, Carlos Pérez Llana, Roberto Russel, Juan G. Tokatlian, *Imperio, estados e instituciones. La política internacional en los comienzos del siglo XXI,* Editoral Altamira, Buenos Aires 2004, págs. 99–124.

[24] Véase más: María Eugenia Sánchez Díaz de Rivera, *The challenges in the relationship between state and nation. The Mexican case,* "Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska", Sectio K Politologia, vol. XVIII, 1, Lublin 2011, págs. 7–16.

fomentan crimen, pero también causa la introducción en varios países latinoamericanos de las soluciones institucionales que expanden las tareas de las fuerzas armadas utilizadas para combatir el crimen.

Los países de América Latina se integran económicamente y políticamente con el sistema internacional. Este proceso fue condicionado por la liberalización de sistemas económicos y democratización de sistemas políticos de los países latinoamericanos. El desarrollo institucional de la cooperación económica en la región y con el sistema internacional, el aumento significante de los índices de volumen de comercio y de inversiones muestra el fortalecimiento de la posición y el papel de América Latina en el sistema económico mundial.[25] Sin embargo, se nota la falta de interdependencia proporcional entre el desarrollo económico y de la esfera social, la cual se caracteriza por el desarrollo insuficiente de la infraestructura. Este fenómeno se evidencia en altos índices de desigualdad social, nivel de pobreza elevado, tasas de desempleo que bajan muy lentamente, migración económica y participación de la población rural en la producción de drogas por no tener otras posibilidades de mejorar su situación económica y no poder gozar plenamente de los derechos que deberían ser garantizados por el Estado democrático que aspira a la formación de una sociedad civil.[26]

La historia de los doscientos años de la independencia de América Latina fue marcada por guerras libertadoras, revoluciones sociales, aspiración a la modernización y desarrollo. En presente, la continuación de estos procesos se manifiesta en forma de la búsqueda de un propio concepto del desarrollo económico y político, basado sobre la especificidad de la región, la cual fue marginada durante siglos en las relaciones internacionales y padecía marginación, exclusión social y étnica dentro de sus propias sociedades y naciones. No obstante, la construcción del propio camino de desarrollo en América Latina es un proceso difícil y heterogéneo. En toda la región siguen manifestándose los déficits de la estabilización política, mientras que la cultura política aún se caracteriza por la reproducción de las estructuras del poder y patologías políticas. Los problemas de las democracias latinoamericanas son el efecto del déficit de desarrollo social, desigualdades de ingresos y desproporciones en el desarrollo económico. Los países de América Latina, aspirando al desarrollo y al cambio de su posición periférica en el sistema económico internacional, emprendieron pasos para transformar las relaciones económicas y sociales. Las celebraciones

---

[25] Maria de Monserrat Llairó, *The process of Latin American integration. New parameters of negotiations,* "Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska", Sectio K Politologia, vol. XVI, 1, Lublin 2009; Slobodan S. Pajović, *Particularities of international insertion of Latin American countries during the last decade of XX century and beginning of XXI century,* "Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska", Sectio K Politologia, vol. XVII, 2, Lublin 2010, págs. 7–19.

[26] Peter Waldmann, *El Estado anómico…*, *ob. cit.* págs. 18–23, 93–98.

del bicentenario tienen lugar en el período que se caracteriza por la tendencia ya permanente a la estabilización política y consolidación de los gobiernos democráticos, el desarrollo económico y los esfuerzos comunes, aunque difíciles, para resolver problemas y combatir amenazas.

* * *

El bicentenario de la independencia de los países de América Latina es una magnífica oportunidad para realizar un debate multidisciplinar sobre la historia, presente y futuro de esta región. La presente publicación es el resultado de la cooperación y diálogo entre los investigadores y expertos de los centros universitarios de América Latina y Europa. Los autores representan diferentes disciplinas y metodologías investigadoras. En sus textos analizan los conceptos y fenómenos relacionados con la independencia, revoluciones, identidad étnica y nacional, concepción del Estado y funcionamiento del sistema político, el papel de las fuerzas armadas y seguridad en la dimensión interna e internacional, la concepción del desarrollo económico e integración regional. Los temas abordados por los autores muestran la variedad de proyectos políticos, económicos y sociales realizados por los países latinoamericanos con el objetivo de consolidar su independencia e identidad nacional y construir una nueva posición y papel político y económico de América Latina en el mundo contemporáneo.

Dejando este libro en manos del lector, me gustaría explicar el origen de este proyecto, fruto de colaboración de un equipo de 21 autores. La idea de preparar una publicación que permitiría presentar el período del bicentenario de la independencia de los países de América Latina desde la perspectiva del siglo XXI nació durante el seminario internacional *Bicentenario de la independencia de los países de América Latina. Historia y modernidad,* el cual tuvo lugar el día 8 de junio de 2010 en Lublin en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de Maria Curie-Skłodowska y en la Universidad Católica de Lublin. Como resultado del debate entre los participantes del seminario y con la participación de los investigadores de universidades europeas y latinoamericanas, con los que colaboro desde hace años, fueron preparados dos libros. El primero, que ahora entregamos a manos del lector, publicado en lengua española, lleva el título *Bicentenario de la independencia de América Latina. Cambios y realidades.* El segundo, compuesto por los artículos de los participantes del seminario, fue publicado en lengua polaca bajo el título *Dwieście lat niepodległości państw Ameryki Łacińskiej. Perspektywa historyczna i wyzwania współczesności* (*Bicentenario de la independencia de los países de América Latina. Historia y modernidad*). La publicación de dos volúmenes dedicados a la historia y contemporaneidad de los países

de América Latina ha inaugurado la serie editorial *Estudios Iberoamericanos de la Universidad de Maria Curie-Skłodowska*, la cual tengo el placer de coordinar.

Quisiera agradecer a los Autores del presente volumen. El apoyo y la generosidad de todos los participantes de este proyecto, excelentes científicos e investigadores, ha sido la pieza esencial que ha permitido que este volumen llegue a manos de los lectores. Agradezco al Prof. Dr. Antonio Colomer Viadel por compartir sus reflexiones inspiradoras y por haber aceptado escribir el prólogo de este libro. Las palabras de gratitud dirijo al Prof. Dr. Wiesław Dobrzycki y al Prof. Dr. Klaus Bodemer por la lectura del libro y sus comentarios que, sin duda, han contribuido a su mejora. Quiero dar gracias a Maria Ochab por las correcciones lingüísticas en el texto del libro. Agradezco, además, a las autoridades de la Universidad de Maria Curie-Skłodowska de Lublin y de la Facultad de Ciencias Políticas por el apoyo prestado a este proyecto. Esperamos que los aportes presentados en este volumen enriquezcan el debate dedicado a la conmemoración de los Bicentenarios y permitan considerar una nueva perspectiva para conocer y entender la especificidad de los cambios y realidades en América Latina del siglo XXI.

Bibliografía

Alcántara Sáez Manuel, Tagina María Laura (eds.), *América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009–2010),* Cuadernos y Debates 209, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2011.

Beorlegui Carlos, *Historia del pensamiento filosófico latinoamericano. Una búsqueda incesante de la identidad*, Universidad de Deusto, Bilbao 2006.

Birle Peter, Hofmeister Wilhelm, Maihold Günther, Potthast Barbara (eds.), *Elites en América Latina,* Iberoamericana-Vervuert, Madrid-Frankfurt am Main 2007.

Bodemer Klaus, Rojas Aravena Francisco (eds.), *La seguridad en las Américas*, Iberoamericana-Vervuert, Madrid-Frankfurt am Main 2005.

Colomer Viadel Antonio, *Introducción al Constitucionalismo Iberoamericano,* Editorial Cultura Hispánica, Madrid 1990.

Colomer Viadel Antonio, *Crisis y reformas en Iberoamérica ¿... y la revolución?,* Colección Amadís, Editorial Nomos, Valencia 2002.

Del Arenal Celestino (coord.), *España y América Latina 200 años después de la independencia. Valoración y perspectivas,* Real Instituto Elcano-Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires 2009.

Dembicz Andrzej, *Filozofia poznawania Ameryki Studium idei i koncepcji poznawania i interpretowania Ameryki od czasów najdawniejszych po współczesne studia latynoamerykańskie,* Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Varsovia, Varsovia 2006.

Dobrzycki Wiesław, *Stosunki międzynarodowe w Ameryce Łacińskiej. Historia i współczesność,* Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2000.

Dussel Enrique (ed.), *The Church in Latin America: 1492–1992,* CEHILA, Burns and Oates Search Press, Wellwood 1992.

Galeana Patricia (coord.), *Historia comparada de las Américas. Sus procesos independentistas*, Siglo XXI, México 2010.

Hirst Mónica, Pérez Llana Carlos, Russel Roberto, Tokatlian Juan G., *Imperio, estados e instituciones. La política internacional en los comienzos del siglo XXI,* Editoral Altamira, Buenos Aires 2004.
Krzywicka Katarzyna, *El continente en cambio. Ensayos para un debate sobre América Latina,* Editorial de la Universidad Maria Curie-Skłodowska, Lublin 2009.
Krzywicka Katarzyna, *Ameryka Łacińska u progu XXI wieku. Studia i szkice*, Editorial de la Universidad Maria Curie-Skłodowska, Lublin 2009.
Krzywicka Katarzyna, *La transición política de los países de América Latina – entre el autoritarismo y la democracia*, "Revista del CESLA", tomo 2, núm. 13, Varsovia, 2010.
Kula Marcin, Łepkowski Tadeusz, Szemiński Jan, *Dzieje Ameryki Łacińskiej. 1750–1870/1880,* tomo 1, Książka i Wiedza, Warszawa 1977.
Kula Marcin, *Historia Brazylii,* Ossolineum, Wrocław 1987.
Lipset Seymur Martin, Solari Aldo (eds.), *Elites in Latin America*, Oxford University Press, Oxford 1967.
Lissidini Alicia, Welp Yanina, Zovatto Daniel (coords.), *Democracia directa en Latinoamérica,* Prometeo Libros, Buenos Aires 2008.
Llairó Maria de Monserrat, *The process of Latin American integration. New parameters of negotiations,* "Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska", Sectio K Politologia, vol. XVI, 1, Lublin 2009.
Lowenthal Abraham F., *De la hegemonía regional a las relaciones bilaterales complejas: Estados Unidos y América Latina a principios del siglo XXI,* "Nueva Sociedad", núm. 206, noviembre-diciembre 2006.
Łaciński Piotr (coord.), *Latynoameryka u progu trzeciego stulecia niepodległości: przywództwo, idee i systemy polityczne*, Studia i Analizy Collegium Civitas, Varsovia 2011.
Łepkowski Tadeusz, *Historia Meksyku,* Ossolineum, Wrocław 1986.
Medina Abal Juan Manuel (ed.), *Participación y control ciudadano*, Buenos Aires 2009.
Pajović Slobodan S., *Particularities of international insertion of Latin American countries during the last decade of XX century and beginning of XXI century,* "Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska", Sectio K Politologia, vol. XVII, 2, Lublin 2010.
Pietraś Marek (ed.), *The Faces of Globalisation*, University of Maria Curie-Sklodowska Press, Lublin 2002.
Renfer Irene, *Democracia directa en Argentina, Uruguay y Venezuela. Tres ejemplos de democracia directa en América Latina*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2010
Retamozo Martín, *Los "piqueteros": trabajo, subjetividad y acción colectiva en el movimiento de desocupados en Argentina,* "América Latina Hoy", núm. 42, Ediciones Universidad Salamanca, 2006.
Sánchez Díaz de Rivera María Eugenia, *The challenges in the relationship between state and nation. The Mexican case*, "Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska", Sectio K Politologia, vol. XVIII, 1, Lublin 2011.
Seoane José (comp.), *Movimientos sociales y conflicto en América Latina*, Buenos Aires 2003.
Waldmann Peter, *El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*, Iberoamericana–Vervuert, Madrid–Frankfurt am Main 2006.
Wiarda Howard J. (ed.), *Comparative Politics. Critical Concepts in Political Science,* vol. V, *Developing Nations: Latin America, the Middle East and Sub-Saharan Africa,* Howard J. Wiarda, Zuhre Aksoy, Yohannes Woldemariam (ed.), Routledge, Taylor and Francis Group, London, New York 2005.
Zea Leopoldo, *Filozofia dziejów Ameryki*, Centro de Estudios Latinoamericanos, Varsovia 1993.

GEORG T. A. KRIZMANICS

ENCUENTROS Y DESENCUENTROS CONMEMORATIVOS ENTRE ESPAÑA, MÉXICO Y VENEZUELA – DEL V CENTENARIO A LOS BICENTENARIOS DE LA INDEPENDENCIA

INTRODUCCIÓN

Una característica del discurso político es que el pasado siempre tiene lugar en el ahora. Es decir, el pasado es una construcción que se establece desde el presente y éste, a su vez, determina el ángulo visual de la respectiva *mirada hacia atrás*. La función de esta mirada para un actor político es buscar la legitimación para sus proyectos en el ahora de cara al futuro.

En el ámbito de la Comunidad Iberoamericana de Naciones existen principalmente dos períodos a los que las narrativas históricas, independientemente de la proveniencia ideológica de los autores, hacen referencia: el llamado descubrimiento y la consecutiva experiencia colonial, por un lado, y los procesos de independencia, por otro. Esto no sólo se refleja en el proceso de constitución de la Conferencia Iberoamericana en 1991, sino también en el camino recorrido en búsqueda de una integración latinoamericana y caribeña. En torno a las conmemoraciones del V centenario del llamado descubrimiento de América en 1992 se desarrollaron en América Latina y el Caribe debates que cuestionaban las concepciones históricas eurocéntricas al respecto. Después de haber perdido algo de protagonismo a lo largo de los años 90 del siglo pasado, estos debates vuelven a cobrarlo en el preludio de las conmemoraciones de los bicentenarios del inicio de las Independencias en América Latina. El último hito en este ciclo conmemorativo, que empezó de manera intensa a partir de 2009, es el bicentenario de la declaración de la Independencia de Venezuela, el 5 de julio 2011. En esta ocasión el discurso durante el desfile cívico militar del presidente de este país, Hugo Chávez, ejemplifica que el pasado efectivamente tiene lugar en el ahora:

> Desde aquí invoco a nuestros próceres; invoco no sólo 200 años, invoco en nombre de todos los 500 años de lucha de nuestros pueblos aborígenes, de su sacrificio, de nuestros pueblos pardos, negros, blancos, indios; invoco a Miranda y su espíritu libertario; invoco a Bolívar, él que resucitó y se

hizo pueblo, a todas y a todos [...], a las heroínas y a los héroes que hicieron posible abrir este camino hace 200 años, un día como hoy.[1]

Mientras que las narrativas históricas, de las cuales se sirve un determinado actor político, siguen una estructura diacrónica, las modificaciones y actualizaciones que éste emplea en ellas son siempre sincrónicas.[2] Chávez recorre en su discurso los tiempos, desde el origen (mítico) hasta la actualidad. En este recorrido le acompaña una constante, el *nosotros*, exaltando de tal manera la persistencia de una colectividad en el tiempo que se ha mantenido tras luchas y sacrificios. Se trata, por lo tanto, de una unidad fuerte, inseparable, o como diría Chávez, invencible. Esta imagen que habla de una experiencia de cohesión social implica al mismo tiempo la expectativa de que esta cohesión también se mantenga en el futuro. Se trata de lo que Koselleck[3] describió como la polaridad entre el *espacio de experiencia* y el *horizonte de expectativa,* de la que surge por medio de procesos de negociación y luchas hegemónicas, la *conciencia histórica* de determinados grupos sociales. Assmann advierte[4] que la conciencia histórica no se puede concebir independientemente de esta conciencia social, pertenencia o, según lo define este autor: *identidad colectiva*. El espacio de experiencia abarca, en este sentido, la totalidad del pasado accesible para una persona o un grupo. El horizonte de expectativa, en cambio, se refiere a la anticipación de un futuro concreto expresándose por deseos, miedos, imaginaciones y visiones. Volvemos al discurso de Chávez en el desfile del 5 de julio para encontrarnos con todos estos elementos:

Hemos iniciado, y pudiéramos decir que hoy iniciamos, un nuevo tramo de la gran escalada hacia la cumbre de la patria plena [...] los invito [...] venciendo los divisionismos, venciendo las conspiraciones, derrotando en mil batallas a quienes pretenden desde dentro y desde fuera debilitar y echar abajo a la patria y su independencia, debemos derrotarlos y derrotarlos en paz [...] Y los invito a que iniciemos esta nueva larga marcha hacia el 24 de junio de 2021 para que conmemoremos entonces dentro de 10 años los 200 años, el rayo de Carabobo, la independencia nacional, la consolidación plena de la patria nueva, de la patria bolivariana, de la patria socialista.[5]

En general todas las narrativas históricas están sujetas a negociaciones que se desarrollan en el presente donde varios actores de una sociedad compiten

[1] Transcripto del autor. Discurso disponible en: http://www.youtube.com/watch?v=788YYnqVT20, 11 de julio de 2011.

[2] Oliver Marchart, *Das historisch-politische Gedächtnis. Für eine politische Theorie kollektiver Erinnerung*, en: Christian Gerbel (ed.), *Transformationen gesellschaftlicher Erinnerung. Studien zur »Gedächtnisgeschichte« der Zweiten Republik*, Turia-Kant, Wien 2005, pág. 23.

[3] Reinhart Koselleck, *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*, Paidós, Barcelona-Buenos Aires 1993, págs. 333–357.

[4] Jan Assmann, *Das kulturelle Gedächtnis. Schrift, Erinnerung und politische Identität in frühen Hochkulturen*, Verlag C. H. Beck oHG, München 2005, pág. 139.

[5] Transcripto del autor, *op. cit.*

por la hegemonía de una narrativa única. La narrativa que finalmente se impone sobre las demás adquiere un fuerte impacto en la construcción discursiva de identidades nacionales.[6] Esto hace que el pasado de una sociedad determinada pueda definirse como la totalidad heterogénea, no obstante, hegemónica (aunque desafiada), de los discursos con los que se la describe en el tiempo y mediante los que se la reconoce en términos identidarios.[7]

A continuación se presentan algunos resultados de un análisis comparativo de las legislaciones española, mexicana y venezolana, concernientes a los dos períodos de referencia arriba mencionados: el 12 de octubre y los efemérides relacionados con los procesos de independecia.[8] La investigación evidencia, por un lado, las mutuas influencias entre estos países en el significado que subyace en la fecha del 12 de octubre y, por otro lado, señala que los órdenes, relaciones de poder y estructuras discursivas identificadas en torno a este discurso también son de importancia primordial en la legislación referente a las conmemoraciones bicentenarias del inicio de los procesos de independencia en América Latina y, por ello, fundamentales para su interpretación. El período de investigación va enfocado principalmente a la existencia de la Conferencia Iberoamericana desde su constitución en 1991 hasta agosto de 2010. En este lapso de tiempo tienen lugar, en el año 1992, las conmemoraciones del V centenario – organizadas bajo el liderazgo de gobiernos españoles de Felipe González y los incipientes bicentenarios – organizados bajo el liderazgo de los gobiernos latinoamericanos reunidos en el Grupo Bicentenario. Para estos fines se persiguieron las siguientes preguntas: ¿En qué medida influyeron estas conmemoraciones en las transformaciones del acervo común de memoria de la Comunidad Iberoamericana? ¿Se han producido cambios en el discurso sobre el acervo común de memoria? ¿Qué ordenes, relaciones de poder y discursos dominan las transformaciones del acervo común de memoria y qué mecanismos de inclusión y de exclusión subyacen en éstos?

A estos avances introductorios siguen algunas consideraciones teóricas y metodológicas que formaron la base para el proceso de investigación. La tercera parte está explícitamente dedicada a la presentación de las conclusiones de la investigación.

---

[6] Ruth Wodak, Rudolf de Cillia, *Commemorating the past: the discursive construction of official narratives about the "Rebirth of the Second Austrian Republic"*, "Discourse & Communication", vol. 1, núm. 3, 2007, pág. 338.

[7] Oliver Marchart, *op. cit.*

[8] Las reflexiones del texto subyacente se basan en la investigación llevada a cabo por el autor para su tesina defendida en la Universidad de Viena en 2010 bajo el título "Generación de los Bicentenarios. Erinnerungsräume der Iberoamerikanischen Staatengemeinschaft: Spanien, der 12. Oktober und die nationalen Unabhängigkeiten Mexikos und Venezuelas." Disponible en: http://othes.univie.ac.at/11697/1/2010-10-19_0105124.pdf, 11 de julio de 2011.

Consideraciones teóricas y metodológicas
Lo iberoamericano: ¿una narrativa española?

El significado del término Iberoamérica – al igual que Hispanoamérica – tiene sus orígenes en la época colonial y se refirió únicamente a las colonias americanas del imperio español.[9] En España, a partir de la dictadura de Primo de Rivera, Hispanoamérica se convierte en la denominación oficial predominante para los territorios de las ex colonias[10]; término cuyo uso oficial perdura hasta el final de la dictadura de Franco. La dogmatización de lo hispano bajo Franco hizo necesario introducir otro término para renovar, también simbólicamente, las relaciones del nuevo régimen democrático con los países latinoamericanos. Para estos fines *Iberoamérica* parecía cumplir todos los requisitos tanto temporal como espacialmente, a saber, la referencia al pasado compartido con los países latinoamericanos y caribeños desde un punto de vista español, el distanciamiento de la ideología franquista y la inclusión de Brasil y Portugal. Este punto de vista, sin embargo, toma en cuenta sólo marginalmente la existencia de pasados polifónicos y de *memorias doblemente compartidas*[11], característicos del espacio iberoamericano de memoria. ¿Es la narrativa iberoamericana actual una narrativa con representación equitativa entre los miembros de la comunidad?

La línea divisora principal que subdivide y proporciona orden al espacio iberoamericano de memoria, poblado por múltiples culturas de memoria, es la que separa los antiguos poderes coloniales de España y Portugal de sus ex colonias caribeñas y latinoamericanas con español o portugués como idioma oficial. Su punto de partida son los acontecimientos en torno a 1492. Esta división clara contrasta, sin embargo, con la complejidad de mecanismos de inclusión y de exclusión de carácter político, económico, social y cultural en los que se manifiestan diferentes visiones hacia los acontecimientos en torno a este año.

La estructura conmemorativa del acervo común de memoria está sostenida por el calendario conmemorativo y sus correspondientes fechas que definen la funcionalidad de la memoria colectiva. Según el ritmo que marca

---

[9] Para explicaciones en cuanto al contexto terminológico véase: Emilio Carilla, *José María Torres Caicedo. 'Descubridor' de la Literatura Argentina*, "Thesaurus XLIV.", núm 2, 1989, pág. 342, disponible en: http://cvc.cervantes.es/lengua/thesaurus/pdf/44/TH_44_002_054_0.pdf, 11 de julio 2011.

[10] Lemus López Encarnación, *El sentimiento hispanoamericano en la Dictadura de Primo de Rivera: el estudio del uso de los vocablos "Hispanoamericano", "Latinoamericano" e "Iberoamericano"*, en: *(1987) Actas de las VII Jornadas de Andalucía y América. Tomo II*, Escuela de Estudios Hispano-Americanos de Sevilla, 1990, págs. 293–303, disponible en: http://hdl.handle.net/10334/583, 11 de julio de 2011.

[11] Esta formulación se toma de Troebst, que la aplica en el contexto europeo. Stefan Troebst, *Jalta versus Stalingrad, GULag versus Holocaust. Konfligierende Erinnerungskulturen im größeren Europa*, "Medien & zeit. Kommunikation in Vergangenheit und Gegenwart", núm. 1, 2006, págs. 4–19.

el calendario, la comunidad revive el pasado que así llega a formar parte del presente. La comunicación entre pasado y presente se establece y se mantiene con formaciones culturales (textos, ritos, monumentos) y comunicación institucionalizada (recitación, perpetración, contemplación) lo que Assmann[12] llama *figuras de memoria*.

En el transcurso de los bicentenarios de las llamadas repúblicas *iberoamericanas* los representantes del gobierno español buscan la prolongación de su influencia en el calendario conmemorativo iberoamericano. La importancia futura de la Comunidad Iberoamericana de Naciones como actor en el escenario internacional depende considerablemente de una adaptación de la conciencia histórica defendida por el organismo – es decir, la justificación histórica de su proyecto político – a las condiciones que rigen actualmente a nivel global. El horizonte de concepciones sociopolíticas y de demarcaciones ideológicas a nivel global ya no se define principalmente según visiones del futuro, sino que es más bien la postura hacia un pasado determinado el indicador relevante de un posicionamiento ideológico.[13] Crucial en este contexto parece ser, sobre todo, la disposición del Gobierno español a enfrentarse a un proceso de introspección histórica que vaya más allá de una glorificación del mismo.

La historia como herramienta política

La historia como herramienta política facilita la creación de referencias conjuntas entre grupos difusos de una sociedad pluralista, por lo que constituye un vehículo para generar identidad colectiva y legitimación política. La política de memoria, entendida como categoría de análisis, ayuda a concebir la instrumentalización política de la historia, los motivos y las modalidades de su construcción, la función de su presencia y la virulencia política en el presente. Esta amplia concepción de políticas de memoria incluye las políticas públicas de memoria como subcategoría de las mismas, cuyo autor es única y exclusivamente el estado.[14] El concepto de políticas de memoria comprende, por lo tanto, dos significados: por un lado, describe una categoría de análisis y, por otro, una estrategia política; es decir, la instrumentalización política de la historia. Cada actuación social que se sostiene fundamentalmente en puntos de referencia históricos y/o que intenta influenciar la interpretación de la historia se considera una política de memoria, independientemente de las predominantes

[12] Jan Assmann, *op. cit.*, pág. 37.

[13] Christian Gerbel, *op. cit.*, pág. 7.

[14] Günther Sandner, *Hegemonie und Erinnerung: Zur Konzeption von Geschichts – und Vergangenheitspolitik*, "ÖZP", núm. 30, 2001, pág. 7.

relaciones de poder.[15] La pluralidad de los actores políticos de memoria y sus intereses divergentes corresponde a la pluralidad de la sociedad. No obstante, las élites políticas son de importancia destacada, puesto que como líderes interpretativos definen el conjunto fundamental de ideas, normas, valores y símbolos de la sociedad.[16] De ahí que esta investigación se centrase especialmente en el discurso de élites que se expresan, entre otros, en los textos legislativos y las declaraciones oficiales consideradas.

Orden y discurso como categorías de análisis

Las nociones *discurso* y *orden* son las herramientas de análisis aplicadas. Emplear *discurso* como noción subraya, por un lado, que el proceso de constituir orden sigue las características de una práctica discursiva y, por otro, que el discurso es proclive al cambio.

El sistema de orden, entendido como sistema posibilitador de una sociedad, surte efecto directo en los miembros que la constituyen. En sus funciones como autores de discursos en general y de discursos políticos de memoria en específico no pueden realizar actos de habla sin haber cumplido anteriormente con las precondiciones para ser identificados como hablantes legítimos.[17] Ahí yace la asimetría de la posibilidad del acto de habla que está inscrito en un orden mediante mecanismos de inclusión y de exclusión. Una vez reconocido como hablante cabe la posibilidad de que se perciba lo dicho, sin embargo, será en dependencia de las convenciones establecidas que reglamentan lo que permite ser expresado verbalmente.[18] Los autores reproducen, con el logro de llevar a cabo un acto de habla, los mecanismos de inclusión y de exclusión que subyacen en un orden determinado. Prácticas discursivas son, por consiguiente, prácticas estructuradas por un sistema de reglamento, pero, al mismo tiempo, también son prácticas que estructuran un determinado sistema de conocimiento y su respectivo sistema de reglamento. Esto no quiere decir, sin embargo, que *discursos* son meras máquinas de discurso que se producen según un esquema formal de enunciados. Cada enunciado es único y no puede repetirse de mane-

[15] Berthold Molden, *Mnemohegemonics. Geschichtspolitik und Erinnerungskultur im Ringen um Hegemonie*, en: Berhold Molden, David Mayer (eds.), *Vielstimmige Vergangenheiten – Geschichtspolitik in Lateinamerika. ¡Atención! Jahrbuch des Österreichischen Lateinamerika-Instituts*, Lit Verlag, Wien-Berlin 2009, pág. 45.

[16] Günther Sandner, *op. cit.*, pág. 11.

[17] Compárese Austin y su condición A. 2 para lograr un acto de habla: "the particular persons and circumstances in a given case must be appropiate for the invocation of the particular procedure invoked". John L. Austin, *How to do things with words*, Oxford University Press, London 1975, pág. 15.

[18] Compárese Austin, *op. cit.*, pág. 14 y su condición A. 1 para lograr un acto de habla: "There must exist an accepted conventional procedure having a certain conventional effect, the procedure to include the uttering of certain words by certain persons in certain circumstances".

ra idéntica; aun si se repitiera literalmente su significado, el contexto no sería el mismo. Cambiaría su valor informativo y el efecto que provocaría en el discurso sería otro; la situación simplemente sería distinta. Estas consideraciones sugieren que un momento de cambio es inherente al discurso, ya que pueden producirse enunciados con efectos de alteración duraderos en el sistema de reglamento, de modo que pueden producirse fracturas discursivas e, incluso, generarse nuevas formaciones discursivas.[19]

Los documentos escritos considerados en este análisis se entienden como una prueba de un acto de habla exitoso. No se persigue en este trabajo la identificación de las raíces de un determinado acto de habla en cuanto a su actor concreto. Más bien, se parte del supuesto de que los textos legislativos analizados son el resultado de un discurso político técnico y de élite, considerado representativo en el sentido de la democracia representativa y su funcionamiento. Como actores principales en este análisis se consideran los correspondientes representantes de gobierno, ya que los textos legislativos llegaron a cobrar validez jurídica, sobre todo, a causa de sus iniciativas y consentimientos.

Observaciones acerca de la composición del corpus

Para comprender las controversias que emergieron y reemergieron en torno a los bicentenarios entre estos tres países, hay que considerar un panorama histórico amplio que incluye la legislación acerca del 12 de octubre, el V centenario y los bicentenarios. La validez jurídica de los documentos que componen el corpus se limita casi exclusivamente a nivel nacional. La validez jurídica de los acuerdos internacionales depende de la voluntad política de las partes signatarias para incorporarlos al marco jurídico nacional. A pesar de que algunos de estos acuerdos no lleguen a plasmarse instantáneamente en leyes nacionales, sí pueden surtir efectos políticos inmediatos al representar el punto de partida de un debate que se emprende a partir de la terminología establecida en estos documentos.

La formación del corpus se basó esencialmente en consultas electrónicas vía internet con sus innegables ventajas y sus posibles inconvenientes. El sondeo de los textos legislativos relevantes se llevó a cabo según la disponibilidad de los documentos en su formato digital que proporcionaron los diarios oficiales de España (Boletín Oficial del Estado (BOE)), México (Diario Oficial (DOF)) y Venezuela (Gaceta Oficial).[20] Por ello, cabe la posibilidad de que más allá de los documentos consultados existan otros textos relevantes sin digitalizar todavía. Según las indicaciones de la página web del BOE, las ediciones

[19] Rainer Diaz-Bone, *Zur Methodolisierung der Foucaultschen Diskursanalyse [48 Absätze],* “Forum Qualitative Sozialforschung/Forum: Qualitative Social Research”, núm. 7(1), 2005, pág. 14.

[20] BOE, http://www.boe.es; DOF, http://www.dof.gob.mx; “Gaceta Oficial, http://www.pgr.gob.ve.

históricas del diario oficial accesibles comprenden las publicaciones a partir del año 1661 hasta el año 1967. La documentación de la legislación actual se da desde el año 1960 hasta la actualidad. El banco de datos consultable del DOF comprende el período de 1917 hasta la actualidad. En el caso de la Gaceta Oficial no se pueden hacer declaraciones igual de claras, ya que en la página web no se encontraron referencias al período concreto disponible. En el transcurso de la investigación se experimentó, sin embargo, que los datos existentes empiezan a principios de los años 40 del siglo pasado. Sobre las disposiciones que determinan la digitalización de una edición histórica de los diarios no se llegó a encontrar ninguna información. No obstante, tienen que existir estos dispositivos, puesto que durante el sondeo se evidenció que no todo el archivo realmente existente fue digitalizado. El estado de documentos digitalizados más completo parece ser el que facilita el Estado español. La disponibilidad de los datos en el caso de la legislación mexicana y venezolana es parecida, con posibles ventajas para la mexicana.

Resultados

El quinto centenario

Comenzamos con las conmemoraciones del llamado V centenario del descubrimiento de América. ¿En qué medida influyeron en las transformaciones del acervo común de memoria en la Comunidad Iberoamericana? ¿Cuáles fueron las consecuencias de estas transformaciones para la representación interna y externa de las políticas de memoria en España, México y Venezuela?

Durante el primer tercio del siglo XX se estableció el 12 de octubre como día festivo en la mayoría de los países iberoamericanos, generalmente, bajo la denominación de *fiesta* o *día de la raza*. Los orígenes que llevan a este establecimiento nacen, sin embrago, a finales del siglo XIX, en el preludio del IV centenario del *Descubrimiento de América*.[21] Los contenidos que dominaron estas conmemoraciones anuales tempranas se parecieron entre sí sobre todo en los homenajes a Colón y a su acto de descubrimiento, como también homenajes a España por su obra maestra cultural llevada a cabo en el continente americano. Sin embargo, España no es el primer país iberoamericano en el que es establecido el 12 de octubre como día festivo anual. Los textos legislativos españoles evidencian el empeño

[21] "Gaceta de Madrid", *Real decreto disponiendo se prepare una Exposición para el año 1892, con objeto de conmemorar el cuarto centenario del descubrimiento de América y honrar la memoria de Colón*, del 28 de febrero, publicado el 29 de febrero de 1888, I, 60, 1888, pág. 553.

de los legisladores en recalcar que la instalación del día como fiesta nacional es una preocupación compartida por las repúblicas hispanoamericanas.[22] Esto da prueba de la normalización de las muy difíciles relaciones entre España y sus ex colonias hispanoamericanas a finales del siglo XIX, que se mantienen hasta finales de los años 30 del siglo XX. Bajo Franco se crea una dogmatización de la ideología relacionada al 12 de octubre, expresada bajo el concepto de Hispanidad, así se produce un enfriamiento de las relaciones entre España y sus ex colonias que perdura hasta los años 70. Al terminarse la dictadura se mantiene, en efecto, el significado tradicional de este día festivo, sin embargo, cambian las modalidades dogmáticas de comunicación a un proceder más pragmático. Este nuevo proceder en las políticas exteriores españolas, caracterizado por la aumentada disposición a transigir y aunado a una agenda resuelta con el objetivo de hacer del año conmemorativo 1992 un hito de la España moderna[23], consiguió la rehabilitación del país en América Latina. Las políticas exteriores españolas lograron transmitir a los gobiernos latinoamericanos que el acercamiento mutuo se llevaba a cabo bajo condiciones de igualdad de derechos.

Como ejemplo cabe mencionar las críticas por parte del gobierno mexicano sobre la imagen histórica propagada por parte del gobierno español, desfeándola con la contrapropuesta terminológica *Encuentro de dos Mundos*.[24] El reconocimiento de estas críticas por parte del gobierno español hizo realmente palpable para los gobiernos latinoamericanos el nuevo ajuste en las políticas exteriores españolas y fue, posiblemente, el gesto simbólico más importante. Este reconocimiento se refleja a nivel internacional en un acuerdo alcanzado

[22] "Gaceta de Madrid", *Real decreto autorizando al Presidente del Consejo de Ministros para presentar a las Cortes un proyecto de ley de declarando fiesta nacional, con la denominación de „Fiesta de la raza", el día 12 de Octubre de cada año*, del 8 de mayo, publicado el 17 de mayo de 1918, núm. 137, 1918, págs. 443–444;

"Gaceta de Madrid", *Real decreto autorizando al Gobierno para presentar á las Cortes un proyecto de ley encaminado á declarar perpetuamente fiesta nacional el día 12 de Octubre en conmemoración del descubrimiento de América*, del 12 de octubre, publicado el 16 de octubre de 1892, núm. 290, 1892, pág. 134;

"Gaceta de Madrid", *Real decreto declarando día de fiesta nacional el 12 de Octubre próximo, aniversario del descubrimiento de América*, del 22 de septiembre, publicado el 25 de septiembre de 1892, III, núm 269, 1892, pág. 1077.

[23] "Boletín Oficial del Estado", *Real Decreto 1629/1992, del 29 de diciembre, por el que se extingue la Comisión Nacional para la Conmemoración del Quinto Centenario del Descubrimiento de América*, publicado el 4 de enero de 1993, núm. 3, 1993, págs. 115–116.

[24] Enrique Dussel, *Conferencia 4. La 'conquista espiritual', en ¿'Encuentro' de dos mundos?*, en: Enrique Dussel, *1492 El encubrimiento del Otro. Hacia el origen del "mito de la modernidad"*, Plural Ediciones, La Paz 1994, pág. 64, disponible en: http://168.96.200.17/ar/libros/dussel/1492/conf4.pdf, 11 de julio de 2011; José Emilio Rolando Ordoñez Cifuentes, *A Propósito del V Centenario y la reacción de los pueblos indios*, en: José Emilio Rolando Ordoñez Cifuentes, *Rostros de las prácticas etnocidas en Guatemala. Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica 24,* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México D.F. 1996, pág. 115, disponible en: http://www.bibliojuridica.org/libros/1/174/6.pdf, 11 de julio de 2011.

en la UNESCO[25] y la consiguiente incorporación de la terminología en legislaciones nacionales de algunos estados, lo que indica cierto nivel de relevancia.

No obstante, hay que tener en cuenta que las concesiones por parte de los dirigentes del Estado español en la reinterpretación histórica por motivos del V centenario eran más bien superficiales. Así, los legisladores españoles no han podido decidirse definitivamente ni por una, ni por otra terminología por lo que coexisten *descubrimiento* y *Encuentro de dos Mundos*. A este proceder también podría atribuirse una determinada lógica que busca relacionar los dos conceptos terminológicos al insinuar una sucesión cronológica de ambos. Consiguientemente tendría que haber ocurrido primero el *descubrimiento* seguido por el *encuentro*. Pero el indicio más importante es la exposición mundial de Sevilla '92 que de todos modos se llevó a cabo bajo el lema *Descubrimiento de América*[26] y que, gracias a la gran efectividad publicitaria y atención del público a nivel mundial, quedó ampliamente gravada en la memoria global.

Hace falta resaltar además el desgarro dentro del seno del gobierno mexicano que aplicó sólo parcialmente su propia propuesta *Encuentro de dos Mundos* en la legislación nacional. Cuenta de lo cual da el hecho de que en este país, el 12 de octubre, sigue denominándose *Día de la Raza y aniversario del descubrimiento de América* desde su introducción en la legislación a finales de los años 20 del siglo XX[27] ¿Cuál es la credibilidad que da este hecho a los esfuerzos del gobierno mexicano de cuestionar y cambiar la denominación del 12 de octubre defendido por España?

La influencia del término *encuentro* en la legislación venezolana, sin embargo es más que marginal. Ésta evidencia ante todo el dominio del término *descubrimiento* que incluso perdura durante los primeros años de la primera legislatura de Chávez hasta que desaparece bruscamente en 2002.[28]

Como señalé teóricamente, fue la reiteración de una tradición establecida, el 12 de octubre, en contextos nuevos, lo que inició una transformación gradual del significado subyacente. Primero, y de manera muy superficial, en torno a las conmemoraciones del V centenario con la polémica entre *descubrimiento*

---

[25] UNESCO, Consejo Ejecutivo, *Decisión 9.2 aprobada por el Consejo Ejecutivo en su 130ª reunión*, 13 de octubre – 9 de noviembre de 1988 (130 EX/Decisiones, 9.2), 1988, págs. 52–54.

[26] "Boletín Oficial del Estado", Resolución *de 28 de septiembre de 1988, de la Secretaría General Técnica, por la que se dispone la publicación del Reglamento General de la Exposición Universal de Sevilla 1992 que sustituye al Reglamento de la Exposición Universal Sevilla-Chicago 1992*, publicado el 5 de octubre de 1988, núm. 239, 1988, págs. 28902–28907.

[27] "Diario Oficial", *Decreto que declara fiesta nacional el día 12 de octubre*, del 10 de octubre, publicado el 11 de octubre de 1929, LVI, núm. 38, 1929, pág. 1.

[28] "Gaceta Oficial" (Extraordinario), *Decreto Nº 2.028, mediante el cual se conmemora el 12 de octubre de cada año «Día de la Resistencia Indígena»*, acordado y publicado el 10 de octubre de 2002, núm. 5605, 2002, págs. 1–2.

y *encuentro*; después, y de manera más substancial con el cambio de nombre del 12 de octubre a *Día de la resistencia indígena* por parte del gobierno de Chávez. Esta última transformación deja, a primera vista, presumir una brusca fractura; no obstante, el programa conmemorativo oficial al respecto refuta este supuesto, demostrando el apego a las anteriormente establecidas tradiciones.[29] Chávez y su gobierno combinan, por un lado, la *tendencia conservadora de ritos*, mediante la adhesión a la fecha del 12 de octubre y, por otro lado, su *potencial creativo*, al adscribir un nuevo significado.[30] El gobierno venezolano se aprovecha del 12 de octubre como fecha conmemorativa establecida en el mundo entero para lanzar sus mensajes en un ambiente de atención aumentada. Es decir, la difusión del ideario del *socialismo del siglo XXI* a nivel internacional que incluye el afán de avanzar en el establecimiento de una alianza de pueblos indígenas y convertirla en un factor relevante de las relaciones internacionales.[31]

Los bicentenarios

La naturaleza y la amplitud de las transformaciones en el acervo común de memoria de la Comunidad Iberoamericana se evidencian a la hora de contraponer el estudio de las legislaciones de España, México y Venezuela sobre el V centenario, a las de los bicentenarios. Cabe resaltar que las observaciones aquí expuestas no son más que un primer balance de las conmemoraciones bicentenarias hasta julio 2011. ¿Qué influencia tienen éstas conmemoraciones en el acervo común de memoria de la Comunidad Iberoamericana? ¿Cuáles son las consecuencias de estas transformaciones para la representación interna y externa de las políticas de memoria en España, México y Venezuela?

La lucha por la originalidad, que en las conmemoraciones del V centenario se plasmó en la palabra *descubrimiento*, también es de primera importancia en los bicentenarios. No obstante, la polémica ya no gira en torno al *descubrimiento* en términos físicos, sino más bien en términos de lo que yo llamaría descubrimiento de valores. De la originalidad del *descubrimiento* se deriva, por consecuencia, la pretensión legítima sobre un rol dominante dentro del grupo.

[29] "Gaceta Oficial", *Se conmemora el 12 de Octubre „Día de la Resistencia Indígena", según el programa oficial que en ella se señala*, acordado y publicado el 9 de octubre de 2003, núm. 37.793, 2003, págs. 330.540–330.541.

[30] David R. Kertzer, *Ritual, Politik und Macht*, en: Andréa Belliger, David J. Krieger (eds.), *Ritualtheorien. Ein einführendes Handbuch,* Westdeutscher Verlag, Opladen 1998, pág. 377.

[31] "Gaceta Oficial", *Acuerdo con motivo de Conmemorarse el Día de la Resistencia Indígena,* del 10 de octubre, publicada del 18 de octubre de 2006, núm. 38.545, 2006, págs. 350.083–350.084; "Gaceta Oficial", *Acuerdo por el 12 de octubre, Día de la Resistencia Indígena Planetaria, mediante el cual se ratifica el Acuerdo por el 9 de agosto, Día Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo, del 12 de octubre*, publicado el 8 de diciembre de 2009, núm. 39.323, 2009, pág. 373.480.

El posicionamiento por parte de los gobiernos españoles de José Luis Rodríguez Zapatero, en cuanto a los movimientos independentistas en América Latina parte de la base de que la ilustración, como fuerza motriz de estos, se extendió desde la península ibérica a las colonias hispanoamericanas. En ello se expresa simbólicamente el reiterado *descubrimiento* de los países hispanoamericanos por parte de España. Es por eso que en la legislación española, al respecto, no se resaltan los esfuerzos emancipadores de las ex colonias, sino el papel de la sociedad española peninsular como facilitador de su emancipación. Según esta visión, la emancipación fue una lucha conjunta de los pueblos en ambos lados del atlántico en contra de fuerzas absolutistas, cuyo resultado fue finalmente la obtención de la independencia. Asimismo, se elaboró la Constitución de Cádiz de 1812 que representa el documento de referencia en cuanto a los valores compartidos en estas luchas y el origen de la compartida tradición de derecho. La consecución de la independencia por parte de las ex colonias españolas se describe en su totalidad como un proceso armónico

Se reconoce con insistencia el protagonismo de los países *iberoamericanos* en cuanto a la organización y ejecución de las conmemoraciones de los movimientos de independencia, por lo que la participación del Estado español no puede exceder un mero acompañamiento.[32] Es tanto más sorprendente que los gobiernos de Zapatero, al mismo tiempo, se empeñan con mucho esfuerzo en lograr la incorporación de la promulgación de la Constitución de Cádiz, el 19 de marzo, en el acervo común de memoria iberoamericano. Muestra de ello da el hecho de haber logrado que Cádiz sea, en 2012, la sede de la XXI Cumbre Iberoamericana de Jefes/as de Estado y de Gobierno; a 200 años de la promulgación de la constitución.

Completamente opuesta a la posición oficial española se presenta la visión expresada en la legislación venezolana. El acto emancipador y el rol precursor propio en las luchas libertadoras en contra del *yugo español*, del *imperio español,* se pone de relieve con Francisco de Miranda y Simón Bolívar como figuras de identificación y ejemplos a seguir para el pueblo en el presente.[33] A España no se le atribuyen en ningún momento características positivas y también se critican

[32] "Boletín Oficial del Estado", *Real Decreto 95/2006, de 3 de febrero, por el que se crea la Comisión para la conmemoración del II Centenario de la Constitución de 1812*, publicado el 14 de febrero de 2006, 38, 2006, págs. 5744–5747; "Boletín Oficial del Estado", *Real Decreto 595/2007, de 4 de mayo, por el que se crea la Comisión Nacional para la Conmemoración de los Bicentenarios de la Independencia de las Repúblicas Iberoamericanas*, publicado el 11 mayo de 2007, 113, 2007, págs. 20314–20317.

[33] "Gaceta Oficial", *Acuerdo con motivo de conmemorarse el 198º Aniversario de la Declaración de la Independencia, en Honor al Glorioso Pueblo Venezolano al consolidar su Emancipación del Yugo Imperial*, del 2 de julio, publicado el 10 de julio de 2009, núm. 39.218, 2009, pág. 370.280; "Gaceta Oficial", *Decreto Nº 7.374, mediante el cual se implementa el Logo Bicentenario en conmemoración de cumplirse el 19 de abril de 2010, doscientos años de la gesta heroica de dio paso a la hazaña independentista de Venezuela*, acordado y publicado el 13 de abril de 2010, núm. 39.402, 2010, págs. 375.794–375.795.

las ambiciones del gobierno español de fijar la promulgación de la Constitución de Cádiz como hito histórico en el calendario conmemorativo de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Al fin y al cabo, es la declaración de la independencia venezolana de 1811 la que representa el *primer proceso constituyente de América Latina y tercer ejemplo mundial de organización y civilización de los pueblos.*[34]

Lo más llamativo de los textos legislativos mexicanos es la desorientación programática en cuanto a la legislación tanto hacia adentro como hacia afuera; entre ambas prevalecen las medidas legislativas de políticas internas. Incluso medidas legislativas especialmente relevantes para la ejecución de las conme–moraciones no se tomaron en cuenta, o sufrieron varios cambios relevantes, hasta el mismo 2010, año de la conmemoración.[35] La independencia destaca conceptualmente, sin embargo, no consta de quién se independizó México originalmente. Palabras que podrían evocar la sensación de lucha o conflicto son evadidas. El objetivo más eminente parece ser presentar y crear, por medio de las conmemoraciones, una imagen de cohesión social que transmita sentimientos de solidaridad y unión. El orgullo es el sentimiento al que se apela más. El 2010, *Año de la Patria debe ser motivo de orgullo y de reflexión sobre nuestro compromiso con la Patria y por ende, una oportunidad para reasumirlo.*[36] En la legislación, se refleja claramente la problemática situación de la seguridad interna causada por el crimen organizado y, aún más, agudizada por la militarización de la lucha por parte de la presidencia de Felipe Calderón. Ésta se adscribe el deber de *honrar la memoria de los actores en la Independencia [...] para actualizar sus ideales y preservar en la Nación nuestra fidelidad con la legalidad, la justicia, la democracia y la seguridad, preservando lo mucho que hemos conseguido como Nación en doscientos años de ser orgullosamente mexicanos.*[37]

---

[34] "Gaceta Oficial", núm. 39.218, 2009, *op. cit.*

[35] "Diario Oficial", *Acuerdo por el que se determina la coordinación ejecutiva de los programas y calendarios acordados por la Comisión Organizadora de la Conmemoración del Bicentenario del inicio del movimiento de Independencia Nacional y del Centenario del inicio de la Revolución Mexicana*, del 9 de marzo, publicado el 11 de marzo de 2009, DCLXVI, 9, 2009, págs. 32–33; "Diario Oficial", *Reglamento Interno de la Comisión Organizadora de la Conmemoración del Bicentenario del Inicio del Movimiento de Independencia Nacional y del Centenario del Inicio de la Revolución Mexicana*, publicado el 17 de febrero de 2010, DCLXXVII, 12, 2010, págs. 81–83; "Diario Oficial", *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del similar por el que el Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana amplía sus atribuciones y objetivos; del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública; del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación y del Acuerdo por el que se determina la coordinación ejecutiva de los programas y calendarios acordados por la Comisión Organizadora de la Conmemoración del Bicentenario del inicio del movimiento de Independencia Nacional y del Centenario del inicio de la Revolución Mexicana*, del 28 de junio, publicado el 1 de julio de 2010, DCLXXXII, 1, 2010, págs. 54–56.

[36] "Diario Oficial", *Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal la utilización de la leyenda: 2010, Año de la Patria. Bicentenario del Inicio de la Independencia y Centenario del Inicio de la Revolución*, del 1 de marzo, publicado el 3 de marzo de 2010, DCLXXVIII, 3, 2010, pág. 18.

[37] *Ibid.*

A pesar de las buenas intenciones de aprovechar sinergias a nivel regional entre los países que conmemoran sus bicentenarios en el mismo período de tiempo y que llevaron a la fundación del Grupo Bicentenario en 2007, el principio que rige es otro: la no injerencia. Cada país conmemora su independencia de manera independiente. Esto se refleja en las legislaciones nacionales que apenas muestran puntos de contacto. Únicamente los textos legislativos españoles resaltan la importancia de los sucesos para la Comunidad Iberoamericana de Naciones. La legislación mexicana, en cambio, se caracteriza por una mirada hacia adentro que deja de lado el contexto histórico más amplio. En Venezuela los legisladores presentan los sucesos nacionales en primer lugar en un contexto regional.

Es todavía muy temprano para valorar de manera sustentable las consecuencias que puedan tener las conmemoraciones de los bicentenarios en el acervo común de memoria de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, no obstante, se puede identificar sobre todo una tendencia: las polémicas que emergieron ampliamente con motivo del V centenario siguen acompañando las relaciones entre España y los países latinoamericanos, ya que nunca fueron concluidas. El gobierno español sigue intentando fijar el rol precursor en el marco de la comunidad con la diferencia de perseguir esta agenda de manera mucho más prudente que hace 20 años. Sin embargo que, por ejemplo, el Secretario General Iberoamericano Enrique V. Iglesias aborde el ciclo conmemorativo de los bicentenarios bajo un enfoque eurocéntrico desmantela todo intento. Presenta como inicio la llegada de la Corte portuguesa en 1808 a Brasil y como final la declaración de la Constitución de Cádiz en 1812.[38] Entre otros, sobre todo los representantes de gobierno venezolano criticaron fuertemente este enfoque.[39] Las diferencias evidentes, sin embargo, no conllevaron un debate amplio, sino se quedaron en la expresión de puntos de vista aislados.

Determinantes en las transformaciones del acervo común de memoria

Entonces, ¿qué órdenes, relaciones de poder y discursos dominaron las transformaciones del acervo común de memoria en la Comunidad Iberoamericana?

[38] Enrique V. Iglesias, *Bicentenarios: una oportunidad para construir la Comunidad Iberoamericana*, [en:] *Transcripción de la mesa redonda bajo el título: El grito de independencia de Colombia en la perspectiva del Bicentenario, del 27 de noviembre de 2008*, SEGIB, pág. 6, disponible en: http://segib.org/documentos/esp/bicentenario%20.pdf, 11 de julio de 2011.

[39] Roberto Montoya, *"España pretende apropiarse de los festejos del bicentenario de nuestras independencias." Entrevista a Carmen Bohórquez*, "Periódico Diagonal", del 17 de noviembre de 2009, disponible en: http://www.diagonalperiodico.net/Espana-pretende-apropiarse-de-los.html, 11 de julio de 2011.

En los documentos analizados se encontraron formaciones discursivas que disponen de una trayectoria de hasta más de 100 años y que evidencian, por lo tanto, en algunos ámbitos, mecanismos de inclusión y de exclusión tenaces. El ejemplo más controvertido es el del *descubrimiento*.

Entre las denominaciones alternativas al *descubrimiento* empleadas para el 12 de octubre, la terminología *Día de la Resistencia indígena* es la más combativa. La imagen transmitida es la del enfrentamiento de los *pueblos indígenas* con lo otro. En cambio, *Encuentro de dos Mundos* establece una línea divisora clara entre los *dos mundos* o las *dos culturas*. Asimismo, *encuentro* insinúa un evento puntual, mientras que el concepto de la *resistencia* expresa más bien un lapso de tiempo. Por consiguiente, la denominación *Encuentro de dos Mundos* tiende a anclar el significado en el pasado cuando la terminología *Día de la Resistencia indígena* insinúa la continuidad de la lucha. De ahí, que el gobierno de Chávez presente este día como parte de un proyecto contrahistórico para enfrentar los *prejuicios coloniales y eurocéntricos que subsisten en el estudio y enseñanza de la historia y la geografía*.[40] Inherente a la premisa general del proyecto bolivariano, este proyecto persigue la recuperación de la historia minimizada y ocultada por la historia oficial[41] que se atribuye, según esta lógica, al antiguo régimen. Es decir, Chávez opone la historia alternativa o no oficial de su gobierno a la historia oficial de los gobiernos anteriores a sus legislaturas. ¿Hasta cuándo puede seguir proclamándose no oficial este proyecto historiográfico oficial? ¿Persigue el gobierno de Chávez mediante este proyecto verdaderamente ideas emancipadoras o se trata meramente de un cálculo político con la única finalidad de perpetuarse en el poder? La denominación *Día de la Resistencia indígena* no solamente permite a los dirigentes venezolanos señalar llamativamente una deficiencia de la historiografía global, sino también implica la creación de un clima político explosivo dominado por la polarización.

REFLEXIONES FINALES

La constante institucionalización de las relaciones entre los estados latinoamericanos y los países de la península ibérica a partir de la construcción de la Conferencia Iberoamericana no ha conllevado un aumento de la homogeneización del discurso sobre el espacio de memoria que comprende esta comunidad. Esto se evidencia especialmente por la divergencia entre las legislaciones nacionales referentes a las conmemoraciones de los bicentenarios. La trayectoria

[40] "Gaceta Oficial" (Extraordinario), núm. 5605, 2002, *op. cit.*

[41] Berenice Sulbarán, *Mario Sanjona: "Estamos buscando construir un nuevo discurso histórico"*, en: *Comunicado de prensa del Ministerio del Poder Popular para Comunicación y la Información (MinCI) del 18 de mayo de 2010*, disponible en: http://www.minci.gob.ve/actualidad/2/199197, 11 de julio de 2011.

terminológica y de significado del 12 de octubre en la legislación de los tres países aquí analizada, en cambio, se parece en gran medida hasta la entrada en funciones del gobierno de Chávez. Es sorprendente que el 12 de octubre, a pesar de su menor importancia en los países latinoamericanos en comparación con los días festivos dedicados a los sucesos de independencia, se haya mantenido hasta la actualidad. Lo que demuestra el poder simbólico de la fecha.

En la legislación española es donde se hallan en mayor cantidad referencias a la Comunidad Iberoamericana de Naciones, lo que evidencia la persecución de un proyecto propio de memoria colectiva en este marco comunitario. Las legislaciones de México y Venezuela con respecto al V centenario y los bicentenarios sólo hacen marginalmente mención a la Comunidad Iberoamericana, lo que puede indicar la poca importancia que se le atribuye en términos de políticas de memoria.

Los gobiernos españoles, después de la dictadura franquista, parecen ser conscientes de que el peso político de España en las relaciones internacionales y dentro de la misma Unión Europea depende decisivamente de la calidad de las relaciones mantenidas con los países latinoamericanos. El desafío actual más severo en este sentido son las políticas del gobierno de Chávez que defiende, a parte de España, la más ambiciosa agenda de políticas de memoria, consciente – al igual que los dirigentes españoles – de las posibilidades de poder político que conlleva.

Bibliografía

Assmann Jan, *Das kulturelle Gedächtnis. Schrift, Erinnerung und politische Identität in frühen Hochkulturen*, Verlag C. H. Beck oHG, München 2005.

Austin John L., *How to do things with words*, Oxford University Press, London 1975.

Carilla Emilio, *José María Torres Caicedo. 'Descubridor' de la Literatura Argentina*, "Thesaurus XLIV", núm. 2, 1989.

Dussel Enrique, *Conferencia 4. La 'conquista espiritual', en ¿'Encuentro' de dos mundos?*, en: Enrique Dussel, *1492 El encubrimiento del Otro. Hacia el origen del "mito de la modernidad"*, Plural Ediciones, La Paz 1994.

Gerbel Christian et al., *Einleitung*, en: Christian Gerbel et al. (ed.), *Transformationen gesellschaftlicher Erinnerung. Studien zur »Gedächtnisgeschichte« der Zweiten Republik*, Turia-Kant, Wien 2005.

Kertzer David R., *Ritual, Politik und Macht*, en: Andréa Belliger, David J. Krieger (eds.), *Ritualtheorien. Ein einführendes Handbuch*, Westdeutscher Verlag, Opladen 1998.

Koselleck Reinhart, *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*, Paidós, Barcelona-Buenos Aires 1993.

López Encarnación Lemus, *El sentimiento hispanoamericano en la Dictadura de Primo de Rivera: el estudio del uso de los vocablos "Hispanoamericano", "Latinoamericano" e "Iberoamericano"*, en: *(1987) Actas de las VII Jornadas de Andalucía y América. Tomo II*, Escuela de Estudios Hispano-Americanos de Sevilla, 1990.

Marchart Oliver, *Das historisch-politische Gedächtnis. Für eine politische Theorie kollektiver Erinnerung*, en: Christian Gerbel et al. (ed.), *Transformationen gesellschaftlicher Erinnerung. Studien zur »Gedächtnisgeschichte« der Zweiten Republik*, Turia-Kant, Wien 2005.

Molden Berthold, *Mnemohegemonics. Geschichtspolitik und Erinnerungskultur im Ringen um Hegemonie*, en: Berhold Molden, David Mayer (eds.), *Vielstimmige Vergangenheiten – Geschichtspolitik in Lateinamerika. ¡Atención! Jahrbuch des Österreichischen Lateinamerika-Instituts, 12*, Lit Verlag, Wien-Berlin 2009.

Montoya Roberto, *España pretende apropiarse de los festejos del bicentenario de nuestras independencias*, entrevista a Carmen Bohórquez, "Periódico Diagonal", 17 de noviembre de 2009, disponible en: http://www.diagonalperiodico.net/Espana-pretende-apropiarse-de-los.html.

Ordoñez Cifuentes José Emilio Rolando, *A Propósito del V Centenario y la reacción de los pueblos indios*, en: José Emilio Rolando Ordoñez Cifuentes, *Rostros de las prácticas etnocidas en Guatemala. Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica 24,* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México D.F. 1996.

Sandner Günther, *Hegemonie und Erinnerung: Zur Konzeption von Geschichts – und Vergangenheitspolitik*, "ÖZP", núm. 30, 2001.

Sulbarán Berenice, *Mario Sanjona: "Estamos buscando construir un nuevo discurso histórico"*, en: *Comunicado de prensa del Ministerio del Poder Popular para Comunicación y la Información (MinCI) del 18 de mayo de 2010*, disponible en: http://www.minci.gob.ve/actualidad/2/199197.

Troebst Stefan, *Jalta versus Stalingrad, GULag versus Holocaust. Konfligierende Erinnerungskulturen im größeren Europa*, "Medien & zeit. Kommunikation in Vergangenheit und Gegenwart", núm. 1, 2006.

Wodak Ruth, Rudolf de Cillia, *Commemorating the past: the discursive construction of official narratives about the "Rebirth of the Second Austrian Republic"*, "Discourse & Communication", vol. 1, núm. 3, 2007.

MARÍA DE MONSERRAT LLAIRÓ

EL BICENTENARIO DE LA REVOLUCIÓN DE MAYO EN EL RÍO DE LA PLATA: REFLEXIONES SOBRE NACIÓN, SOBERANÍA Y LEGITIMIDAD POLÍTICA

Introducción

A doscientos años de haberse llevado a cabo los movimientos revolucionarios de 1810, es primordial realizar algunas reflexiones sobre el impacto de estos movimientos en la conformación política, económica y social de las nacientes naciones latinoamericanas. Poder definir la trascendencia de este proceso histórico, sin duda alguna el más relevante de la región, es casi imposible debido a la dimensión del mismo y al abanico de situaciones que se conjuraron per se, para llevar a cabo el proceso revolucionario.

Para comenzar nuestro análisis se deben tomar en cuenta algunas conceptualizaciones del término Revolución. El origen del término revolución proviene del vocablo latino "revolutio", y se utilizaba para expresar la vuelta de algo (re + volvere). Sin embargo, posteriormente, este vocablo adquirió un significado opuesto: no fue retorno cíclico de algo ya dado, sino que, por el contrario, la característica común de las revoluciones fue y es, la gestación de cambios radicales y violentos. Las Revoluciones latinoamericanas de principios del siglo XIX fueron realmente "revoluciones", ya que estas introdujeron cambios sustanciales tanto en lo ideológico como en las estructuras económicas y sociales. Sintetizando, el término revolución se puede definir como violencia y destrucción. Se da en el seno de casi todas las sociedades humanas, provocando sangre, dolor y rencor en toda la población. Algunos estudiosos han afirmado que las revoluciones acaecidas en la historia de la humanidad fueron destructivas y constructivas, a la vez; es decir, la destrucción del orden establecido se produce por un enfrentamiento entre dos o más intereses contrapuestos.[1]

Una revolución puede darse simultáneamente en varios ámbitos: religioso, militar, cultural, político, económico o bien producirse en uno solo. Su rasgo característico y más reconocible, es el de dejar consecuencias trascendentales

---

[1] Ver: Jaime E. Rodríguez Ordoñez, (coord.), *Revolución, Independencia y las nuevas naciones de América*, Fundación Mapfre Tavera, Madrid 2005.

que modificarán para siempre el curso de la sociedad. La revolución también puede significar una ruptura del orden establecido o una discontinuidad con el estado anterior de las cosas, que afecta de forma decisiva a las estructuras políticas, económicas, sociales y religiosas. Si el hecho revolucionario no reviste las características expuestas, se debería hablar de procesos de evolución, transición o crisis. Por lo tanto, las revoluciones en sí mismas son consecuencia de procesos históricos y de construcciones colectivas; por ello, para que una revolución exista es necesario que haya una nueva unión de los nuevos intereses frente a una vieja unión de estos.

Para poder explicar los alcances de las Revoluciones de 1810 en Latinoamérica y, puntualmente, en el Río de la Plata, se debe tener en cuenta en primera instancia el concepto de revolución, como se explicó anteriormente; en segunda instancia, es necesario tomar en cuenta los antecedentes históricos ocurridos en Europa y España durante el siglo XVIII[2], y las primeras dos décadas del siglo XIX. Los acontecimientos ocurridos en dichos períodos fueron las causas que cambiaron el escenario político tanto en Europa como España y Latinoamérica.

A fines del siglo XVIII, durante todo el siglo XIX y la premiera década del siglo XX, el mundo occidental entró en un nuevo orden internacional liderado por Inglaterra. Las nuevas tecnologías que cambiaron los medios de producción y comunicación, como así también la invasión napoleónica a Europa – consecuencia esta de la Revolución Francesa – , no cabe duda de que estos hechos fueron antecedentes del proceso revolucionario de mayo. Los acontecimientos mencionados sentaron las bases de una transformación ideológica y cultural de trascendental importancia. La región rioplatense no estuvo ajena a ello. En esa época, la actividad intelectual reconsideró la importancia de las modificaciones internas en los cauces tradicionales del mundo cultural hispánico.[3]

Es indudable que la Revolución rioplatense fue un hecho aislado, sino un proceso que comenzó en el siglo XVIII, con los levantamientos de las revoluciones de los comuneros en Paraguay (1721–1735), el levantamiento en contra del monopolio de la compañía Guipuzcoana en Venezuela (1748), los levantamientos de Tupac Amaru en Cuzco (Perú), entre los años 1780 y 1781, y la Revolución de los comuneros del Socorro, 1780 (Colombia). Si bien todos estos levantamientos no loqraron su objetivo, los mismos se constituyeron en antecedentes para las Revoluciones de 1810.

[2] Siglo XVIII denominado "de las Grandes Revoluciones": Revolución Francesa (1778), Revolución Industrial (1750), Revolución Norteamericana (1776).

[3] Ver: José M. Portillo Valdés, *Crisis atlántica. Autonomía e independencia en la crisis de la monarquía hispana*, Fundación Carolina de Estudios Hispánicos e Iberoamericanos, Marcial Pons, Madrid 2006.

ANTECEDENTES QUE PREPARARON EL AMBIENTE REVOLUCIONARIO

Impacto de la política europea en Latinoamérica

A la muerte de Carlos II en 1700, el trono español quedó sin herederos; esta delicada situación política dio lugar a la "Guerra de Sucesión española" y a una guerra civil en el territorio español. La guerra de Sucesión, que involucró a casi la mitad del continente europeo, finalizó en 1713 con la firma del Tratado de Utrecht, y con ello surgió un nuevo mapa del poder político en la Europa del siglo XVIII, en donde Inglaterra fue la más beneficiada desde el punto de vista territorial y económico.[4]

La nueva dinastía española, con el rey Felipe V de Borbón, logró imponer las nuevas concepciones de la Ilustración para encarar la reorganización administrativa y mejorar las finanzas del reino, evitando la marginación de España del sistema europeo. Para poder lograr estos objetivos fue necesario desarrollar las economías coloniales y hacer frente a diferentes necesidades:

- En primer lugar, reconocer el peligro que suponía para España el poderío naval y mercantil de Gran Bretaña. Por lo tanto, las regiones no europeas cobraron importancia económica y fueron parte de las rivalidades entre las propias potencias europeas.
- En segundo lugar, la necesidad de efectuar reformas estructurales. Ya desde fines del siglo XVII, España percibía una lenta recuperación económica, pero la muerte de Carlos II y la Guerra de Sucesión española impidieron realizar las reformas necesarias. Es recién en el Siglo XVIII, con los Borbones, cuando se pudieron llevar a cabo los cambios en la administración tanto política como económica.[5]
- En tercer lugar, los Borbones no sólo apuntaron a reestructurar los ámbitos militares y administrativos de los territorios ultramarinos, sino que buscaron eliminar las prácticas soberanas que formaban parte de los antiguos privilegios de cada reino.[6]

---

[4] La Paz de Utrecht (1713) puso fin a la guerra de sucesión española. Sus fundamentos de política internacional se basaron en el restablecimiento del equilibrio y el Imperio, tomándose como referencia el modelo romano y el modelo de las polis griegas. Felipe V fue rey de España y de Indias pero renunció a sus derechos eventuales de la Corona francesa. Los Habsburgo (Sacro Imperio) recibieron los Países Bajos, Cerdeña, Milán y Nápoles. Inglaterra obtuvo algunas posesiones en Europa, como el control del mar Mediterráneo, con el dominio del peñón de Gibraltar, y en América. Además, obtuvo el privilegio del comercio de esclavos en América durante treinta años, más la posibilidad de ingresar un barco anualmente con 500t. de mercancías para comerciar con las colonias.

[5] Las reformas involucraron tanto a la metrópoli española como a las colonias americanas.

[6] Noemí Goldman, *Crisis imperial, Revolución y Guerra (1806–1820)*, en: Noemí Goldman (coord.), *Nueva Historia Argentina Revolución, República, Confederación Dirección (1806–1852)*, Editorial Sudamericana, 2ª edición, Buenos Aires 2005, págs. 23–24.

- En cuarto lugar, en cuanto a la soberanía del Estado sobre la Iglesia, con los Borbones el regalismo de Estado tomó la forma de un intervencionismo del Estado en la vida de la Iglesia, como se observó en la expulsión de los jesuitas en América (1767) y las presiones a posteriori para la extinción de la Compañía de Jesús, en Europa. Estas decisiones estatales constituyeron el punto culminante de una política que no estaba dispuesta a renunciar al control de la provisión de las altas dignidades eclesiásticas, además de las rentas de la Iglesia.

No cabe duda, de que las reformas borbónicas fueron muy abarcativas y afectaron todos los ámbitos de la política española en Latinoamérica. La mayor renovación administrativa se dio en las últimas dos décadas del siglo XVIII, bajo el reinado de Carlos III (1759–1788). Pero es importante aclarar que con el tiempo estas innovaciones provocaron nuevos problemas, complicando el panorama institucional para España.

Pero es importante plantear ¿qué importancia tuvieron estas reformas para el Río de la Plata? A pesar de la distancia entre el puerto de Buenos Aires y la metrópoli, la región rioplatense no estuvo ajena a estos acontecimientos; por el contrario, fue una de las regiones que más reformas incorporó para su mejor administración:

- La creación del Virreinato del Río de la Plata (1776). El mismo se dividió, de acuerdo con las Reales Ordenanzas de Intendentes de 1782/1783, en ocho intendencias y cuatro gobernaciones militares, de las que se esperaba una mayor centralización y supervisión real. Con la creación del Virreinato del Río de la Plata, la corona pretendía instalar un nuevo sistema administrativo e implementar una política de integración jurídica y administrativa con la metrópoli española. Es importante tener en cuenta que, si bien los intendentes tenían a su cargo cuatro funciones importantes (justicia, administración general, hacienda y guerra), los mismos estaban subordinados al Virrey y a la Audiencia.
- La reforma financiera. Los intendentes fueron responsables ante el superintendente de Buenos Aires, quien a sus funciones de intendente ordinario en su propia jurisdicción agregó las de jefe financiero del Virreinato responsable directo ante Madrid, pero con el tiempo y debido a los conflictos ocasionados por las competencias, se derogó esta función. La consecuencia de esta reforma financiera fue el incremento de la burocratización del sistema.
- La reforma militar. Para esos años, las Colonias del Río de la Plata se vieron amenazadas por la expansión naval de Inglaterra y por la rivalidad entre España y Portugal por el territorio del noreste del Río de la Plata. Por lo tanto, era necesario dotar a América de un ejército propio, a través de la integración de las posesiones americanas y la metrópoli, en un aparato militar unificado.

La nueva política de la Corona a lo largo de este período consistió en proporcionar a las autoridades de Buenos Aires los medios económicos y administrativos necesarios para apoyar sus objetivos militares en la región, perjudicando intereses del Virreinato del Perú, y privilegiando el comercio rioplatense.[7]

La Corona española trató de mejorar la organización de la administración con una mayor centralización del poder político y económico, pero al mismo tiempo afectó el frágil equilibrio entre el poder de la Corona y la realidad económica, social y jurídica rioplatense. El Estado español se propuso desplazar del control de la administración y de los cargos importantes a la élite criolla, que ocupaba posiciones decisivas en casi todas las instancias del Estado. Las reacciones de los criollos a estas reformas no se hicieron esperar, más allá de si fueron exitosas o no, debido a que en América existía una tradición de autogobierno, fundada en la legislación indiana, según la cual los súbditos americanos eran integrantes de reinos independientes de la corona de Castilla. Durante los siglos del gobierno de los Habsburgo, la monarquía española se había basado en una relación contractual considerada fundamental, y era la existencia de derechos y deberes recíprocos entre el rey y el reino.[8] De allí derivaba la pervivencia de una serie de fueros, privilegios y libertades particulares en las diferentes comunidades políticas que integraban los virreinatos. La política uniformadora de la Corona borbónica avanzó sobre el gobierno de los municipios, con el criterio de considerar su poder como absoluto e ilimitado.

De modo que la tendencia a ignorar el supuesto derecho de los pueblos al autogobierno – que cristalizó en el nuevo uso del término colonia para referirse a las posesiones americanas – terminó por producir descontentos en los diversos estamentos de la sociedad colonial. No sólo el descontento de los criollos por el atropello de la Corona española provocó la crisis que llevó a la independencia, sino el derrumbe de los imperios ibéricos, por la presión de Inglaterra durante todo el siglo XVIII. Por otra parte, los resentimientos y la disconformidad en todos los sectores sociales, hacia fines del siglo XVIII y comienzos del XIX, eran generalizados.

Si bien los factores mencionados fueron importantes, todos en sí mismo no hubiesen alcanzado para explicar el proceso político de la reacción americana.[9] Es necesario tener en cuenta las rebeliones en contra del poder español, que se hicieron sentir en Hispanoamérica en la segunda mitad del siglo XVIII.[10] Pero

[7] Richard Konetzke, *América Latina. La época colonial*, Siglo XXI, vol. 22, Madrid 1972.

[8] Noemí Goldman, *¡El pueblo quiere saber de qué se trata! Historia oculta de la Revolución de Mayo*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires 2009.

[9] Noemí Goldman, *Crisis imperial, Revolución..., op.cit.*, pág. 32.

[10] Mencionados anteriormente en el trabajo, reiteramos que los levantamientos fueron: los comuneros en Paraguay (1721–1735), el levantamiento en contra del monopolio de la compañía Guipuzcoana en Venezuela (1748), los levantamientos de Tupac Amaru en Cuzco (Perú), entre los años 1780 y 1781, y la Revolución de los comuneros del Socorro, 1780 (Colombia).

la base del problema fue la incapacidad que demostró la metrópoli española para solucionar los conflictos europeos, que cobraban dimensión mundial, como la invasión napoleónica a Europa y luego a España (1808). Es en ese momento donde se observa que las Revoluciones por la independencia de Hispanoamérica no precedieron a la crisis de la monarquía, sino que siguieron a la crisis de la monarquía ibérica, lo que llevó al quebrantamiento de la unidad del orden colonial.

La invasión napoleónica a España demostró claramente las debilidades político–administrativas del gobierno borbónico con sus colonias. España no aceptó la pérdida del control de las mismas e intentó recuperar el orden político con la participación de estas en las Juntas Provisionales, en defensa del poder de Fernando VII. Era demasiado tarde para todo, el mundo ya avizoraba un nuevo orden internacional del cual Latinoamérica formaba parte.

El Río de la Plata, las invasiones inglesas y los comienzos de la Revolución de Mayo

A diferencia de otras regiones latinoamericanas, para 1806 en el Río de la Plata, se produjeron las invasiones inglesas (1806–1807), hecho que alteró y desencadenó la crisis política que desembocaría en la Revolución de 1810. No cabe duda que este hecho reveló la fragilidad del orden colonial y la incapacidad de sus instituciones[11] para hacer frente al avance militar de los ingleses. Al mismo tiempo, esta situación extrema demostró la inexistencia de un poder político fuerte y de un ejército regular estable, para la defensa de la ciudad de Buenos Aires.[12] Ante la crisis provocada por la invasión de los ingleses, los habitantes de la ciudad de Buenos Aires y de otras regiones del territorio se organizaron militarmente formando el cuerpo de milicianos voluntarios.[13] La ocupación inglesa exasperó los ánimos, no solo de los criollos sino también de los españoles quienes, a pesar de sus rivalidades ideológicas, no estaban dispuestos a aceptar la dominación inglesa. Es interesante destacar que, si bien estos hechos mostraron la fragilidad de las instituciones españolas, los habitantes de Buenos Aires, en cambio, se unieron para defender su región del invasor.

---

[11] La Real Audiencia era en la colonia el mayor tribunal de Justicia y reemplazaba al Virrey en el caso de ausencia de este. El Cabildo era la institución que representaba a los vecinos en la ciudad colonial. Cabildo era un instrumento colegiado y estaba compuesto por aquellos vecinos o individuos de la mejor alcurnia y poder, es decir, en su mayoría españoles y, en ciertos casos, algunos criollos. En este sentido, los cabildos de toda América eran una de las instituciones más tradicionales y en algunos casos fueron parte de los procesos revolucionarios de la región hispanoamericana.

[12] Debido a la casi inexistencia de tropas regulares y la falta de milicias locales.

[13] Las tropas inglesas desembarcaron en Buenos Aires por intereses militares y comerciales, además de asegurarse una base militar para la expansión de su comercio y demostrar la debilidad de España en sus colonias ultramarinas.

En la primera invasión (1806) las fuerzas voluntarias que se habían conformado eran muy desorganizadas y precarias, pero lograron su objetivo: "echar a los ingleses". De esta manera surgieron distintos cuerpos militares, entre los que se pueden mencionar: el escuadrón de los Húsares, el cuerpo de Patricios y diversos batallones uniformados y armados por el pueblo. La debilitada figura del Virrey hizo que el Cabildo asumiera un rol importante en la conducción de la defensa de Buenos Aires. En el segundo intento inglés (1807), de tomar Buenos Aires, ante la ineficacia de las autoridades en defender el Virreinato, el pueblo de Buenos Aires se autoconvocó frente al Cabildo de Buenos Aires, exigiendo la deposición del Virrey y entregar a la Audiencia el gobierno civil del Virreinato, y al jefe de la reconquista el mando militar. Esta pueblada representó, para la historia de la época, el compromiso de todos los sectores sociales en la defensa de Buenos Aires y de sus instituciones.[14]

Este marco político posibilitó a las improvisadas fuerzas militares tener un mayor poder político y, al mismo tiempo, le otorgó a la élite de comerciantes y burócratas una nueva base de poder local, y a la plebe criolla una presencia en el escenario político.[15]

La militarización de la situación política de Buenos Aires fue provocada por la ausencia de poder y representatividad de las autoridades españolas en la población. Esto trajo como consecuencia una situación original, y fue la elección de la oficialidad por los propios milicianos. Sin embargo, la elección de sus oficiales por la propia tropa ofreció una oportunidad de progreso a hombres que, sin fortuna y sin formación militar, gozaban de prestigio entre los milicianos. Estos cambios en el sector militar provocaron también un incremento en los gastos de la administración de los recursos del Estado, debido en parte a la transferencia de los recursos del Estado a la plebe urbana criolla que en gran número se integró al ejército como medio de subsistencia.[16] Desde el punto de vista social, los criollos alcanzaron un status como resultado de la superioridad numérica en las milicias, y se abrieron otras posibilidades de ascenso social para el sector urbano. El historiador Halperin Donghi señala que la milicia urbana no sólo proporcionó la fuerza militar sino que se constituyó en una organización "peligrosamente independiente" del antiguo sistema administrativo y militar.[17]

Las invasiones inglesas fueron claves para la organización de las milicias urbanas, y también la democratización en la elección de la oficialidad por la tropa. De esta manera se modificó el equilibrio de poder político en Buenos

---

[14] Isidoro J. Ruiz Moreno, *Mayo de 1810. Actas del Cabildo de Buenos Aires*, Editorial Claridad, Buenos Aires 2009.

[15] Noemí Goldman, *Crisis imperial, Revolución…, op. cit.*

[16] Tulio Halperín Donghi, *Militarización revolucionaria en Buenos Aires 1806–1815*, en: *El ocaso del orden colonial en Hispanoamérica,* Sudaméricana, Buenos Aires 1978.

[17] Tulio Halperin Donghi, *Revolución y Guerra. Formación de una elite dirigente en la Argentina criolla*, Siglo XXI, Buenos Aires 1972.

Aires; la oficialidad criolla se convirtió en un nuevo actor, el cual mantuvo su posición en la sociedad y en la política; defendió el régimen colonial y la autoridad del Virrey, pero también de su apoyo dependió la consolidación de un nuevo poder revolucionario durante los sucesos de la semana de mayo. Noemí Goldman afirma que la militarización urbana sólo pudo ser plenamente utilizada en los conflictos locales cuando la Corona dejó de gravitar como fuente de la legitimidad.[18]

Las Revoluciones Atlánticas en marcha

Tras las invasiones inglesas y, posteriormente, la invasión napoleónica a España (1808), se produjo un vacío de poder en los territorios hispanoamericanos. Con la caída del régimen monárquico español, las débiles instituciones hispánicas crearon como resistencia a la invasión napoleónica, la Junta Central de Sevilla y las Cortes de Cádiz. Estos hechos facilitaron, por un lado, el autonomismo político americano y, con posterioridad, los procesos independentistas.

En este escenario aparecen conceptos como pueblo y soberanía, que es necesario recordar por su importancia y, al mismo tiempo, por el alcance de los mismos en el periodo revolucionario para el cambio político. Los conceptos de soberanía y pueblo se inspiraron en:

- la Revolución Francesa (1789) y/o en la Revolución Americana (Estados Unidos 1776);
- las ideas de Francisco Suárez, quien consideraba que el hombre es naturalmente libre y que el origen del poder legítimo reside en el consentimiento de la comunidad. Teniendo en cuenta que la comunidad transfirió al gobernante la soberanía.

No cabe duda que estas ideas son parte de un debate académico, en el cual ciertos historiadores consideran que las ideas son secundarias en los procesos históricos. Sin embargo, en este artículo se considera que las ideas son esenciales a la hora de construir un sistema político, basado en la democracia: el principio de que la soberanía popular es la fuente única de la legitimidad del poder. Esta legitimidad del poder se aplicó en los Cabildos; en los últimos años, se puso de relieve que en el Río de la Plata, a partir de 1808, existieron procesos eleccionarios de un importante alcance y envergadura.[19] Estos procesos fueron tempranos, y sus bases electorales no sólo fueron multiétnicas, sino que además los votantes no eran ajenos al proceso y entendían muy bien

---

[18] Noemí Goldman, *Crisis imperial, Revolución…*, *op.cit.*, págs. 35–36.

[19] Mónica Quijada, *La potestad populi: una revisión del pensamiento político hispánico y la modernidad*, en: Beatriz Bragoni y Sara E. Mata (comps.), *Entre la Colonia y la República, Insurgencias, Rebeliones y Cultura Política en América del Sur*, Prometeo libros, Buenos Aires 2008.

la importancia de utilizar ese mecanismo de la acción política para defender sus intereses personales y grupales.[20] También la participación municipal se dio en América en toda la modernidad, introduciéndose en el proceso independiente y en el período de la organización nacional (en la segunda mitad del siglo XIX). Esto hizo revalorar la acción de la comunidad como fuente esencial de la legitimación del poder, y la propia dimensión acordada por la política en el mundo hispánico. No es contradictorio hablar de autonomía y legitimidad en los procesos revolucionarios, ya que el propio abandono de España hacia sus colonias generó en los gobiernos americanos autonomía en sus decisiones ante circunstancias críticas y conllevó a legitimar autoridades locales y sus decisiones, siendo el pueblo el soberano en la toma de decisiones. La búsqueda de esta soberanía popular fue el eje que guió los acontecimientos de mayo de 1810.

La modernidad de occidente se desenvolvió en un amplio marco de ideas, experiencias, pensamientos y poder de imaginarios compartidos, que traspasaron las fronteras y el tiempo[21]; cada país defendió su soberanía que, en esencia, fue el resultado del proceso político que tuvo un común denominador, que fue *la independencia*.

Las revoluciones de 1810 fueron legítimas y soberanas por:

- la aprobación de la comunidad con el poder político y,
- el potencial de las ideas, que no solo era de una élite sino que involucraba a un imaginario social[22] amplio, tal como lo veremos más adelante en la formación de los partidos políticos, en la Revolución de 1810 en el Río de la Plata.

Por lo tanto, en las revoluciones atlánticas hay tres conceptos importantes: soberanía popular, retroversión de la soberanía y derecho de residencia. Estos conceptos son las bases ideológicas de los debates de Cádiz y los movimientos juntistas que se desarrollan en el mundo hispánico a partir de 1808. La Constitución de Cádiz estableció el principio de que la legitimidad política reside en la soberanía de la Nación. Pero desde el pensamiento que alimentó los imaginarios políticos del mundo hispánico hubo un desarrollo específico: a las teorías que postulaban a la soberanía popular, se añadió la defensa de que esos mismos principios podían y debían aplicarse a las poblaciones americanas, incorporadas a la estructura de la Corona española a partir de una situación clara y asimétrica.[23]

---

[20] Existe una vasta bibliografía al respecto. Véase: Mónica Quijada, *op.cit.*, pág. 31.

[21] *Ibid.*

[22] Se considera imaginario social de acuerdo con el concepto de C. Castoriadis. El autor lo define como la funcionalidad de cada sistema institucional, su orientación específica, que sobredetermina la elección y las conexiones de las redes sociales simbólicas, creación de cada época histórica, su manera singular de vivir, de ver y de hacer su propia existencia, su modo y sus propias relaciones.

[23] Mónica Quijada, *La potestad populi…*, *op. cit.*

Los partidos políticos de la Revolución de Mayo

La Revolución de Mayo no fue una obra de una sola entidad conspirativa, sino fue el resultado de la acción conjunta de varios grupos políticos divergentes, que coincidieron finalmente en un objetivo común, que fue la autonomía política del Río de la Plata del gobierno español. Los grupos políticos tienen sus antecedentes en 1806, con las invasiones inglesas. Uno de los líderes de la Revolución así lo manifestaba en septiembre de 1808, cuando decía:

> "Desde la ocupación de Buenos Aires por las fuerzas británicas en 1806, no se ha cesado de promover partidos para constituirse en gobierno republicano".[24]

España no estaba en condiciones políticas ni militares, para defender sus colonias ultramarinas de los intereses británicos. Ello hizo que los habitantes de Buenos Aires mantuvieran viva la idea de revolución, pero, a raíz de los acontecimientos peninsulares de la invasión napoleónica, desencadenaron definitivamente la formación de grupos políticos. Cada uno de ellos pretendió dar al Virreinato un gobierno propio, debido a la fragilidad de las instituciones españolas de la época. A tal efecto pueden observarse tres grupos políticos bien definidos:

- El Partido Conservador, el cual pretendía mantener estos dominios para España o, al menos, para los españoles europeos. Era el grupo auténticamente conservador, en el estricto sentido de la palabra, aunque, paradójicamente republicano.
- El segundo grupo, conocido como el "grupo de Castelli", ideológicamente estaba relacionado con los liberales españoles. Por lo cual su liberalismo no era ateo, sino compatible con la tradición católica vigente en el Río de la Plata. Este sector estaba integrado por Manuel Belgrano, Nicolás Rodríguez Peña, Juan Hipólito Vieytes y Antonio Beruti, entre otros. El mismo estaba integrado por los sectores universitarios, imbuidos del ideario de la Ilustración. Los sectores más elevados que muchos de ellos carecen de arraigo en la población y no pertenecen a las familias tradicionales; y como tampoco son militares sino excepcionalmente, constituyen una fuerza distinta que va a destacarse por su cultura y por la difusión de un pensamiento modernista e innovador, en medio de una sociedad que hasta entonces carecía de preocupaciones intelectuales.[25]
- El tercer grupo fue el "Partido de los Patricios", liderado por Cornelio Saavedra. Se identificó como el grupo reformista renovador, pretendía implantar reformas moderadas y razonables. Este grupo fue dirigido por los oficiales

[24] Ariosto Fernández, *Manuel Belgrano y la princesa Carlota Joaquina, 1808*, "Revista Historia", núm 3, Buenos Aires 1956, págs. 83–87.

[25] Ricardo Zorrauín Becú, *Los grupos sociales de la revolución de Mayo*, "Revista Historia", núm. 22, Buenos Aires 1961, pág. 50.

de los cuerpos de milicias, en su mayoría americanos. Es necesario destacar que este grupo estaba integrado por militares criollos, compuesto por jóvenes de todas las clases sociales, reunidos por un sentido patriótico que los impulsaba a defender su tierra de los enemigos exteriores. Sus jefes, elegidos por ellos mismos, pertenecían a todos los sectores de la población, principalmente a los más elevados, pero también a sectores populares. Sin embargo, la vida en común fue creando entre todos ellos una especie de conciencia de clase que los apartó progresivamente de su pertenencia de los demás sectores.[26]

Por lo tanto, es necesario comprender la complejidad del contexto político y social que caracterizó la Revolución de Mayo y que el triunfo de esta se debió al acuerdo de los grupos de la sociedad rioplatense que manejaban a los dos factores principales de los cambios históricos: la opinión pública y la fuerza armada.

LA REVOLUCIÓN EN MARCHA

Con la crisis de la monarquía española se inicia la gesta de Mayo. La cultura política de la época era una combinación de las viejas tradiciones políticas hispánicas y de las teorías del derecho natural y de gentes, llamadas *ideas pactistas*. Estas ideas fueron el resultado del acuerdo de los integrantes de la sociedad (pueblos o individuos), para fundar una asociación política, la que fomentaría un gobierno propio, en donde se defendiera el derecho de los pueblos y expresaran sus intereses de autonomía. En sus inicios se trató de fundar una nueva autoridad legítima, supletoria de la soberanía del Rey de España, puesto en cautiverio por Napoleón Bonaparte. El Rey de España admitía la existencia soberana de "repúblicas", "pueblos soberanos", "ciudades soberanas", "provincias o Estados soberanos". Por lo tanto, antes de definirse como "nacional", los nuevos ámbitos soberanos pudieron legítimamente asociarse a una ciudad, a una provincia, a unos pueblos, o transformarse en una comunidad perfecta para continuar integrada a la monarquía española. A partir de 1810, América era pensada como un espacio abierto a diferentes opciones políticas y tipos de naciones. Paralelamente, se advierte que los diferentes actores partieron de la existencia de una nación y no de una presupuesta identidad nacional o sentimiento nacional, lo cual será abordado posteriormente.[27]

En cuanto al término *nación,* estaba relacionado, por un lado, con el origen o el lugar de nacimiento y, por el otro, a la nación española que era quien representaba a la soberanía. Para los primeros años de la Revolución el concepto de nación argentina no existía.[28]

---

[26] *Ibid.*

[27] Noemí Goldman, *¡El pueblo quiere…, op.cit.*

[28] *Ibid.*

Es importante hacer hincapié que la nación que se concibe para 1810 en el Río de la Plata tiene un sentido concreto y territorial: es la reunión de los pueblos y provincias del Río de la Plata; en cambio, para 1816, cuando se declara la independencia – de lo que hoy se conoce como la Argentina –, ya no se habla de las provincias del Río de la Plata, sino de las Provincias de Sud América, nombre oficial del nuevo Estado. Para esos años, los patriotas, gestores de este proceso revolucionario, consideraban que el territorio de América del Sud estaba integrado por los tres gobiernos: Lima, Buenos Aires y Chile. Está claro que para esos años no eran bien definidos los límites del nuevo Estado y que la identidad que prevalecía era la americana. El proyecto de nación para 1816 se asociaba con el Estado y la constitución. La nación representaba lo nuevo y el Estado y la constitución el futuro, para la consolidación de un nuevo país.

Fueron los pueblos pertenecientes a la antigua ciudad colonial, los que protagonizaron los movimientos independentistas en Hispanoamérica. La ciudad poseía un orden jurídico-político, era concebida como una república con sus autoridades, jerarquías y ordenamiento socio-político. La ciudad fue el germen revolucionario, de allí surgió el movimiento y las ideas pactistas de la Revolución de 1810. Los pueblos constituyeron un pacto de unión entre todos. Por lo tanto, el concepto de nación, en los debates constitucionales de las primeras décadas del siglo XIX, no se refería al pasado, sino a una nueva asociación política o grupos políticos que se unieron libremente para llevar a cabo una nueva nación, para concretar un futuro gobierno totalmente autónomo de España.

Desarrollo de la Revolución de Mayo

Existen distintas opiniones sobre el alcance y características de la Revolución de Mayo. Unos hablan de un proceso localizado en América, otros, en cambio, hacen referencia a la movilización del pueblo, debido a la ocupación de España por las fuerzas napoleónicas y a la abdicación del Rey de España en favor de José Bonaparte. Este hecho es el que inició un movimiento político tanto en la metrópoli como en sus colonias, el cual se desarrolló en tres etapas:

- **Levantamiento**. En mayo de 1808, se produjo el levantamiento espontáneo del pueblo de Madrid contra las tropas francesas. Debido a la ausencia de Fernando VII y a la colaboración del Gobierno español con los invasores, las ciudades formaron las Juntas de Defensa, organismos revolucionarios que surgieron espontáneamente y asumieron la soberanía para defender la independencia de España frente a los franceses.
- **Guerra.** La Guerra de la Independencia en España fue una guerra popular y de liberación nacional contra la dominación francesa. Fue un fenómeno

muy complejo; fue un *conflicto internacional*, iniciado en 1792, en el cual participaron Inglaterra, Portugal y España contra Francia. También fue una *guerra civil*, en la cual pueden distinguirse dos sectores políticos bien diferenciados: los afrancesados[29] y el frente patriótico.[30]

- **Revolución.** La Revolución de España en contra de la ocupación bonapartista provocó levantamientos en todo el ámbito de la nación hispanoamericana, en especial en el territorio rioplatense. Para defender los principios de soberanía de la Corona española se forman en la península Ibérica importantes instituciones como la Junta Central, Junta Suprema, Consejo de Regencia, Cortes de Cádiz, que reclamaron su reconocimiento y fidelidad a la monarquía castellana. La revolución de España tuvo un origen netamente popular y contenido revolucionario: destruyó el absolutismo monárquico en España y, en el Río de la Plata, el movimiento de Mayo. Por lo tanto nos preguntamos ¿Cómo se proyectó en América la Revolución de España?

Los pueblos, tanto en España como en América advirtieron a través de los documentos emitidos como Reales Ordenes, Manifiestos, Circulares, Gacetas, que se trató por todos los medios de reconstruir el orden institucional del Estado. Algunos autores señalan que la Revolución de Mayo en Buenos Aires tuvo un período pre-democrático, cuyo contenido lo dio la revolución de España al participar sectores de la población en instituciones para lograr el orden político.[31] De acuerdo con estas disposiciones, fueron elegidos diputados

---

[29] Eran una minoría de intelectuales, altos funcionarios y nobles, procedentes en su mayoría del Despotismo Ilustrado que apoyó a José I y su gobierno tras las abdicaciones de Bayona. Aceptaron al nuevo monarca porque pensaban que así evitarían la guerra y que un poder fuerte frenaría los excesos revolucionarios y haría las reformas soñadas por los ilustrados para modernizar el país.

[30] Formado por la mayoría de la población que se opuso a la invasión francesa reconociendo a Fernando VII como legítimo rey.

[31] Esto puede demostrarse a través de diversos comunicados emitidos por la Junta Central, fiel a la monarquía española como:

1º – Real Orden de la Junta Central: 22 de enero de 1809. Declara a las colonias de América, parte integrante de la Nación Española. Se dispone su representación ante la Suprema Junta Central de España e Indias.

2º – Real Orden del 6 de octubre de 1809. La Junta Central modifica la del 22 de enero de 1809. Sobre la elección de diputados a Cortes.

3º – Decreto de la Junta Central del 1º de enero de 1810, sobre la Representación Supletoria de América. (Igualdad de derechos entre españoles y americanos, ante la defensa de la libertad e independencia de la nación española.)

4º – Decreto del 14 de febrero de 1810. El Consejo de Regencia establece la forma de elección de los diputados americanos a las Cortes.

5º – Decreto dictado por las Cortes Generales el 15 de octubre de 1810, sobre igualdad de derechos entre españoles europeos y ultramarinos: Olvido de lo ocurrido en las Provincias de América, que reconozcan la autoridad de las Cortes.

6º – Decreto dictado por las Cortes Generales el 9 de febrero de 1811. Se declaran algunos derechos de los americanos como parte integrante de la monarquía española.

americanos, quienes integraron las Cortes en España. A raíz de ello se tomaron medidas importantes para los intereses americanos. Se realizaron elecciones en Hispanoamérica para elegir los diputados a Cortes en el Virreinato del Río de la Plata que, debido a desencuentros ideológicos y debates políticos de los representantes de la región rioplatense e hispanoamericanos, en su mayoría no lograron asistir.

En este proceso se debe resaltar el cambio, adaptación y la disolución de las instituciones coloniales durante el proceso revolucionario como: el Cabildo, la autoridad Real (la expulsión del Virrey por representar los intereses peninsulares) y la Audiencia (disuelta) entre otras. Si bien se advierte la debilidad del Cabildo ante el golpe de Estado dado por el pueblo en armas en todo el proceso de la semana de Mayo, es importante aclarar que luego el Cabildo es la única institución colonial que permaneció durante una década más (1820), en el Río de la Plata.

Con la Revolución de Mayo comenzó un período muy trágico de la historia argentina denominado "Guerras Civiles". Las mismas se desencadenaron para consolidar las ideas revolucionarias en el territorio rioplatense, las cuales finalizaron recién en 1820, después de una larga anarquía destructora de la unidad nacional. Este período 1810–1820 fue el fin de la estructura geopolítica del Virreinato. No sólo se desintegró territorialmente, sino que surgieron nuevas naciones como el Paraguay (1811), la Banda Oriental (Uruguay), el Alto Perú, territorio que ocupa en la actualidad Bolivia, sur de Perú y norte de Chile. Simplificando la explicación se puede decir que, una vez que se produjo el estallido de la Revolución, los territorios pertenecientes al Virreinato nunca más pertenecieron a una misma unidad geopolítica.

Otro aspecto que debe tomarse en cuenta en este análisis es la débil relación de Buenos Aires y los pueblos del interior. Como bien dice José Luis Romero:

> "Buenos Aires había concebido la revolución y la había realizado, de modo que, en principio, forzaban las circunstancias a exigir la dirección de la etapa revolucionaria partiendo de que sólo de esa manera no se desnaturalizaría el movimiento. Pero cabía a Buenos Aires el honor de haber concebido la revolución, desde el primer instante, como un movimiento nacional, que debía integrarse con la totalidad de los pueblos, y ese principio la movía a conservar su tradicional situación de cabeza de Estado para impedir la disgregación" (...).[32]

La creación del Virreinato (1776) le posibilitó a Buenos Aires ser el único puerto en la región, por lo tanto poseía el manejo de la Aduana y del Consulado, instituciones que establecían las medidas impositivas sobre la actividad comercial. Esto le trajo aparejadas rivalidades con el Paraguay, la Banda Oriental

[32] José Luís Romero, *Las ideas políticas en Argentina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires 1991, pág. 81.

y el Alto Perú, que eran más proclives a sus antiguos contactos con Lima que con Buenos Aires. Los conflictos entre Buenos Aires y Lima no se hicieron esperar. Lima tenía una tradición de varios siglos de manejo comercial y una estructura burocrática mucho más capacitada que la ciudad rioplatense. Por otra parte, la burguesía mercantil limeña estaba muy vinculada a los intereses económicos provenientes de las rutas comerciales del noroeste del Río de la Plata y no veían con buenos ojos el desmembramiento de las áreas mineras más importantes de la región. En cambio, Buenos Aires era una ciudad nueva, próspera, inculta y solitaria, en manos de una élite de comerciantes y tenderos, más proclive y permeable a los cambios políticos y económicos que le permitieran a elevar su nivel de vida y acceso al poder político, que en otras regiones de Latinoamérica e inclusive del propio Virreinato del Río de la Plata.

Estas rivalidades regionales fueron muy importantes a la hora de llevar a cabo el proceso revolucionario de 1810. Ante las dificultades, Buenos Aires cometió el error de aplicar la violencia y el menosprecio frente a los que no se mostraban capaces de comprender su pensamiento. Pero no cabe duda que la Revolución de Mayo estuvo impulsada por la soberanía popular, fundó y legitimó el nuevo gobierno, sentó las bases de la creación del nuevo poder político y produjo cambios trascendentales en las normas, las instituciones y las prácticas políticas.[33] Este proceso político quedó en parte cristalizado con la formación de la Primera Junta de Gobierno el 25 de mayo de 1810.

La Revolución de Mayo fue una revolución moderna porque no solo existió una ruptura con el pasado, sino que marcó el camino hacia un futuro abierto, con la necesidad de cambios profundos en orden político, social, económico, técnico-científico y religioso.

A MODO DE CONCLUSIÓN

La Revolución de Mayo de 1810 marcó un antes y un después en el orden político económico y social que España impuso a los territorios americanos. El comienzo de la crisis del antiguo orden institucional fue en 1808, cuando las fuerzas napoleónicas invadieron España y para 1810 se concretó una nueva perspectiva institucional que transformó a España y a Latinoamérica.

El Río de la Plata fue una de las regiones rebeldes para aceptar las nuevas reglas del juego político que imponía la invasión francesa. La formación de la Primera Junta de Gobierno de mayo de 1810 en Buenos Aires desencadenó un enfrentamiento político militar entre Buenos Aires y el interior. La sucesión

[33] Hilda Sábato, *Horizontes republicanos en Ibero América. Una perspectiva de largo plazo*, en: Beatriz Bragoni, Sara E. Mata (comps.), *Entre la Colonia y la República. Insurgencias, rebeliones y Cultura en América del Sur*, Prometeo Libros, Buenos Aires 2008.

de distintas autoridades que, en nombre de la retroversión de la soberanía, asumieron el gobierno del Virreinato rioplatense, mostraron el fracaso del primer gobierno patrio. La autonomía política experimentada a partir de 1810 dio lugar, como ya se dijo, a una guerra entre los defensores y los detractores del nuevo orden impuesto, que con la declaración de la independencia en 1816, logró su primer paso, que culminará en el largo camino hasta la organización nacional con la sanción de la Constitución en 1853.

El proceso de la transición del viejo al nuevo orden fue traumático. Las desavenencias ideológicas que enfrentaron a la sociedad rioplatense fueron de diversa índole. Por un lado, las que se solucionaron en nombre de la soberanía, y, por el otro, las que querían mantener la fragmentación que existía en la unidad virreinal. Estas discusiones desembocaron en las luchas civiles a partir del proceso revolucionario de 1810. El poder central tenía su sede en Buenos Aires y por lo tanto debió hacerse cargo de distintos frentes de batalla; para 1820 estas guerras civiles habían provocado la muerte de casi la mitad de la población rioplatense, debido a la movilización de grandes ejércitos, lo que impactó fuertemente en la vida de los habitantes de los territorios afectados. Al costo socio-económico, se le sumaron las transformaciones de tipo cultural e ideológico. Como corolario de este panorama queda claro que las luchas internas fueron la usina productora de nuevos valores e identidades y colaboraron en la redefinición de las tradicionales jerarquías sociales.

Durante toda la década de 1810 existieron enfrentamientos entre los partidarios de un régimen político centralizado y los que pretendían crear una confederación, desacuerdos que pusieron fin a la existencia del gobierno central a comienzos de 1820. Estas desavenencias ideológicas promovieron el surgimiento de nuevas identidades territoriales autónomas que, sin renunciar a la posibilidad de un acuerdo constitucional, organizaron sus gobiernos bajo el sistema republicano. Las provincias experimentaron diversas vivencias en esa década, lo que trajo aparejadas diferentes maneras de organización política. Unas exhibieron un mayor grado de institucionalización política, otras mostraron inestabilidad, u otras fueron gobernadas por caudillos.

Es importante destacar que la Revolución de Mayo de 1810 abrió el camino hacia la Argentina moderna. Si bien el camino hacia la consolidación de la "República" fue largo y complejo, no cabe duda que fue el gran proyecto del futuro, pero también fue el resultado de una negociación con el pasado. Esta negociación fue necesaria para que el alumbramiento abriera el camino del futuro promisorio, tal como se pensaba en esa época. A pesar de todo, no pudo evitarse las dificultades con las que debió enfrentarse el futuro. Dar forma definitiva a la Nación fue el gran desafío de las décadas siguientes, y construir el Estado, la tarea más intensa que emprendieron las élites dirigentes de la segunda mitad del siglo XIX en la Argentina.

BIBLIOGRAFÍA

Goldman Noemí, *Crisis imperial, Revolución y Guerra (1806–1820)*, en: Noemí Goldman (coord.), *Nueva Historia Argentina. Revolución, República, Confederación (1806–1852)*, Editorial Sudamericana, 2ª edición, Buenos Aires 2005.

Halperín Donghi Tulio, *Revolución y Guerra. Formación de una élite dirigente en la Argentina criolla*, Siglo XXI, Buenos Aires 1972.

Halperín Donghi Tulio, *Militarización revolucionaria en Buenos Aires 1806–1815*, en: *El ocaso del orden colonial en Hispanoamérica*, Sudamericana, Buenos Aires 1978.

Konetzke, Richard, *América Latina. La época colonial*, vol. 22, Siglo XXI, Madrid 1972.

Portillo Valdés José M., *Crisis atlántica. Autonomía e independencia en la crisis de la monarquía hispana*, Fundación Carolina de Estudios Hispánicos e Iberoamericanos, Marcial Pons, Madrid 2006.

Quijada Mónica, *La potestad populi: una revisión del pensamiento político hispánico y la modernidad,* en: Beatriz Bragoni, Sara E. Mata (comps.), *Entre la Colonia y la República. Insurgencias, Rebeliones y Cultura en América del Sur*, Prometeo Libros, Buenos Aires 2008.

Ramallo Jorge María, *Los grupos políticos en la Revolución de Mayo*, Ediciones Macchi, Buenos Aires 1983.

Rodríguez Ordoñez Jaime E. (coord.), *Revolución, Independencia y las nuevas naciones de América*, Fundación Mapfre Tavera, Madrid 2005.

Romero José Luis, *Las ideas políticas en Argentina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires 1991.

Ruiz Moreno Isidoro J., *Mayo de 1810, Actas del Cabildo de Buenos Aires*, Editorial Claridad, Buenos Aires 2009.

Sábato Hilda, *Horizontes republicanos en Ibero América. Una perspectiva de largo plazo*, en: Beatriz Bragoni, Sara E. Mata (comps.), *Entre la Colonia y la República. Insurgencias, Rebeliones y Cultura en América del Sur*, Prometeo Libros, Buenos Aires 2008.

Terán Oscar, *Historia de las ideas en la Argentina*, Siglo XXI, Buenos Aires 2008.

Ternavasio Marcela, *Historia de la Argentina 1806–1852*, Siglo XXI, Buenos Aires 2009.

MARCELO JAVIER DE LOS REYES
GUILLERMO EDUARDO COLOMBO

ARGENTINA EN SU BICENTENARIO: UN CAMINO ACCIDENTADO EN LA CONFORMACIÓN DEL ESTADO NACIONAL Y DEL ESCENARIO POLÍTICO

INTRODUCCIÓN

A dos siglos del comienzo del proceso independentista de Argentina, distintos enfoques historiográficos han intentado explicar las dificultades del sistema democrático argentino. Algunos lo han abordado desde el poder del sector militar que, de ser instrumento de la oligarquía en 1930, ha pasado a controlar, décadas después, los gobiernos populares, hasta intervenir abiertamente. Otros, han identificado los problemas de gobernabilidad, a partir de la fuerte incidencia de líderes populares como Hipólito Irigoyen y Juan Domingo Perón quienes, a partir de prácticas clientelares del tipo de patronazgo, se sirvieron de las mismas para acumular poder.[1]

El presente trabajo se propone realizar una mirada de largo plazo, la cual va articulando distintos procesos y problemáticas. Desde el comienzo un Estado se va construyendo y co-constituyendo con distintas clases sociales. Sin embargo el propio devenir de los acontecimientos nos muestra una suerte de metamorfosis permanente, ya que el mismo resultó cautivo por las distintas clases sociales, las cuales–ya sea para su captura como para su control–debieron acudir al ejercicio de la violencia, transformando a los opositores en enemigos.

De ese modo nos proponemos indagar acerca de los límites del sistema político argentino planteando los problemas que ha tenido la clase dirigente para formular un modelo que, consensuado con las distintas clases sociales, permita un funcionamiento y cuyas contradicciones no conlleven a la eliminación del enemigo. Lo expuesto servirá para identificar, a lo largo de la historia política argentina, distintos momentos diferenciados. No obstante, sostenemos que desde la Revolución de Mayo de 1810 es posible identificar un hilo conductor inherente a la gobernabilidad como son las prácticas clientelares, las que al mismo tiempo suponen el ejercicio de la violencia política.

[1] David Rock, *El radicalismo argentino 1890–1930*, Amorrortu, Buenos Aires 1977.

Por otra parte, a partir del siglo XX, la exacerbación de la violencia condujo a que el ejército pasara a constituirse en el elemento indispensable para la gobernabilidad, ya que los partidos políticos contaron con este instrumento de un modo cada vez más asiduo, llegando a ser desde la década de 1930 un actor inevitable en el sistema político argentino.

Finalmente a partir de 1983, en términos generales, la democracia desplazó a las fuerzas armadas del tablero, permitiendo que el juego corporativo-democrático se situara en el centro de la escena.

Si bien podemos así destacar un planteo interpretativo, el mismo no obviará la identificación de los principales acontecimientos del período, así como tampoco el uso de fuentes primarias que sostienen las afirmaciones vertidas. En el análisis realizado hemos utilizado los aportes realizados por nuestra historiografía.

Los pasos previos a la independencia

Los orígenes de la Nación Argentina deben buscarse en cuatro hechos significativos.

El primero fue la independencia de las colonias británicas de América del Norte, en 1776, que dieron nacimiento a los Estados Unidos.

El segundo, que podríamos definir de "alcance global" para la época, fue la Revolución Francesa de 1789 que introdujo profundas transformaciones políticas, económicas y culturales.

El tercero tiene una incidencia local, si bien obedece a las intenciones de uno de los imperios de la época: el Reino Unido. La pequeña aldea de Buenos Aires, sede del gobierno del entonces Virreinato del Río de la Plata, fue el objetivo de dos invasiones de fuerzas británicas en 1806 y 1807, ambas repelidas por la decidida acción de los habitantes de la ciudad, quienes se organizaron dando inicio a las primeras milicias, origen del posterior Ejército Argentino.

El cuarto fue la expansión del imperio napoleónico y la ocupación de España, cuya monarquía se opuso firmemente a los revolucionarios desde 1789 a 1796. España se alió con el imperio británico pero, en 1793, fue invadida por los ejércitos revolucionarios franceses y forzada a negociar.[2]

En 1796 el gobierno de España se encontraba en manos de Manuel Godoy, quien resolvió alinearse del lado de Francia. En el plano militar, la decisión fue nefasta y afectó comercialmente a Buenos Aires, en tanto que obstaculizó el envío de sus productos a la metrópoli a causa del bloqueo británico. A raíz

[2] Otros autores como John Lynch han vinculado este proceso con un sentimiento antiespañol forjado a partir de las reformas borbónicas. En 1795 España firmó la paz con Francia, a la que le cedió Santo Domingo. Como contrapartida, los franceses se retiraron de Cataluña, Navarra y el Rosellón.

de esta situación, el gobierno español autorizó el intercambio comercial con los neutrales, medida que dividió a los comerciantes de Buenos Aires: por un lado, estaban los que deseaban obtener beneficios de esta apertura y, por el otro, los conservadores, quienes aspiraban a mantenerse dentro del sistema monopólico español.

En mayo de 1803 Francia e Inglaterra reanudaron la guerra. En 1805, Rusia, Austria y Suecia se aliaron a Londres y España se halló en medio del conflicto. Mientras Napoleón dirigió sus ejércitos hacia el este de Europa, los británicos destruyeron las flotas española y francesa en la batalla de Trafalgar. España se encontró imposibilitada de defender su vasto imperio y sus colonias se tornaron vulnerables. Ante esta situación, el Reino Unido envió una flota y tropas del ejército al extremo sur del continente africano a los efectos de imponer su autoridad en la Ciudad del Cabo, la República de Batavia, en manos de los holandeses, a la sazón, aliados de la Francia napoleónica. Una vez dominada la región, los británicos precisaron de suministros, pero como escaseaban, el comodoro Sir Home Popham –comandante de las unidades navales – decidió enviar una expedición al otro lado del Atlántico, a las colonias españolas de América del Sur. Popham convenció al comandante de las tropas de Ciudad del Cabo a despachar una fuerza de un millar de hombres integrada por el 71º Regimiento de Infantería y algunos efectivos de artillería, a los que se sumaron otros novecientos hombres de la marina – artilleros e infantes – cuando la fuerza expedicionaria recaló en Santa Elena.

El 8 de junio de 1806 esta fuerza expedicionaria ingresó al Río de la Plata y el 25 del mismo mes, los británicos desembarcaron en la localidad ribereña de Quilmes, a unos 20 kilómetros al sur de Buenos Aires. Popham se adueñó fácilmente de la ciudad virreinal pero en seis semanas los británicos cayeron prisioneros de las fuerzas de Buenos Aires en la Reconquista del 12 de agosto de 1806.[3]

En 1807 los británicos emprendieron una segunda invasión a Buenos Aires que tampoco logró su objetivo pero que desembocó en un hecho significativo: el 10 de febrero de 1807, un Cabildo Abierto de los ciudadanos de Buenos Aires tomó la decisión de deponer al virrey, el Marqués de Sobremonte, y dispuso que el francés Santiago de Liniers quedase a cargo de todas las fuerzas de la defensa. El 19 de febrero la institución de la Audiencia asumió el gobierno provisorio del virreinato.

[3] El comodoro Popham era amigo del militar y revolucionario Francisco de Miranda, quien se consagró a obtener la independencia de las colonias españolas con el apoyo de la corona británica. En 1789 le presentó sus proyectos al Primer Ministro William Pitt. El 12 de octubre de 1804 Pitt invitó a cenar a Popham a la quinta del Vizconde Melville, Henry Dundas, Primer Lord del Almirantazgo británico, oportunidad en la que se le encargó redactar un memorándum sobre las colonias españolas de América del Sur. Miranda contribuyó en su redacción.

Hacia la gesta de 1810

El fracaso de los británicos se debió a un error de cálculo pues consideraron que la población de Buenos Aires los recibiría como quienes la liberarían del yugo español. Sin embargo, lejos de la emancipación, los británicos les exigieron a los pobladores de Buenos Aires un juramento de fidelidad al Rey Jorge III. Tampoco les dieron claras señales a aquellos que desearan colaborar de cuál sería su situación en caso de que la colonia fuera devuelta a España.

La resistencia de los ciudadanos de Buenos Aires y su activa participación en su defensa y reconquista cambió la visión, con respecto de la metrópoli, de los líderes criollos que encabezaron la lucha contra la ocupación británica, así como también la visión que tenían de sí mismos. Por otro lado, el gobierno español demostró su incapacidad para defender a sus súbditos en el Virreinato del Río de la Plata.

Las invasiones inglesas se constituyeron en uno de los catalizadores de la causa emancipadora, tanto de lo que luego sería la República Argentina como de otras regiones de Hispanoamérica. La necesidad de defender la ciudad requirió de una organización ciudadana y de la formación de milicias que, lejos de ser desmovilizadas, se erigirían en el brazo armado de la revolución en el Cono Sur de América. Esa incipiente militarización pudo estructurar las condiciones que permitieron generar un sentimiento antiespañol, a la vez de potenciar un sentimiento americano que se plasmó en el proceso revolucionario de 1810. El Cabildo Abierto de 1807, en momentos de la segunda invasión inglesa, fue un antecedente relevante para el Cabildo Abierto del 22 de mayo de 1810 que decidió dar por concluidas las funciones del virrey Baltasar Cisneros el día 25.

Una gobernabilidad sin constitución

El proceso iniciado en mayo de 1810 fue liderado por un sector de abogados nutridos de los ideales revolucionarios en boga, apoyados por comerciantes criollos y clérigos locales, con el brazo de una milicia gestada al calor del rechazo de los invasores ingleses y aprovechando la acefalia de los reyes españoles, víctimas del expansionismo de Napoleón. Cabe destacar que esos líderes revolucionarios estaban fuertemente imbuidos de los ideales de la masonería que también estuvieron presentes en la independencia de los Estados Unidos de 1776 y en la Revolución Francesa de 1789. Esta última, precisamente, se caracterizó por tomar los principios masones de *libertad*, *igualdad* y *fraternidad*. Aún más, los miembros de la Primera Junta de Gobierno–el Primer Gobierno Patrio considerado como – fueron mayoritariamente masones: el presidente de la Junta, Cornelio Saavedra, los secretarios Mariano Moreno y Juan José

Paso, los vocales Manuel Belgrano, Juan José Castelli, Manuel Alberti, Juan Larrea y Domingo Matheu.[4] Sólo Miguel de Azcuénaga no fue miembro de la masonería.[5]

El nuevo grupo dirigente era heterogéneo y tenía distintos proyectos políticos que abarcaban desde un centralismo jacobino hasta un conservadurismo militar. Esas divergencias dieron lugar a una serie de gobiernos provisorios e impidieron no solamente el establecimiento de un gobierno estable, sino también que naufragaran las constituciones centralistas de 1819 y 1826.

Desde 1810 se produjo una sucesión de gobiernos patrios que, a partir de 1816, tras la declaración de la independencia en el Congreso de Tucumán, se enmarcaban en una serie de luchas encarnizadas que se extendieron hasta 1853 y que respondían a las disputas de poder entre los diversos caudillos provinciales.

Luego de la declaración de la independencia en 1816 y del éxito de la campaña militar en Chile, en 1818, se procuraba consolidar la unidad del país pero no se logró un acuerdo en torno a la organización económica e institucional. El rechazo a la Constitución de 1819 y la batalla de Cepeda del 1º de febrero de 1829 –en la que las fuerzas nacionales fueron derrotadas por las de los caudillos de las provincias del Litoral– ocasionaron la caída del Directorio, el primer Poder Ejecutivo unipersonal creado en 1814, y por lo tanto la disgregación del poder central. Esta situación consolidó el poder de las provincias y convirtió a la provincia de Buenos Aires en una más de las que integraban el país.[6]

Cada caudillo provincial estaba fuertemente vinculado a los intereses y a la producción de sus respectivas provincias, haciendo inconciliable llegar a un programa común de gobierno. Los distintos proyectos no eran compatibles: por una parte la competencia del litoral con la producción estanciera de la provincia de Buenos Aires, por otra, el resto de las provincias del norte – con su producción textil– requería de un proteccionismo aduanero. Al mismo tiempo, la actividad comercial de Buenos Aires se fue subordinando a los comerciantes ingleses y este "nuevo pacto colonial" provocó la expansión de la campaña bonaerense, por lo cual la siguiente generación dio origen a un desarrollo productivo de la actividad agropecuaria, especialmente la ganadería vacuna.

De ese modo, la transformación productiva dio paso a un nuevo escenario social y político y quien representó a estos nuevos intereses y se transformó, ya no en el líder de la ciudad, sino en el hombre de la provincia que supo subordinar y/o aliarse con el resto de las oligarquías provinciales fue Juan Manuel de Rosas, quien detentó el poder del país hasta 1852. Ya que desde la década

[4] Víctor Silvestre, Jorge Rodríguez Rossi, *La Masonería y el bicentenario*, Lajouane, Buenos Aires 2010, pág. 14.

[5] *Ibid.*

[6] Tulio Halperín Donghi, *De la revolución de independencia a la confederación rosista*, Paidós, Buenos Aires 1980, pág. 130.

de 1820 encarnó los intereses de los estancieros locales, les proveyó de tierras en su campaña "al desierto"[7], resolvió el problema de los aborígenes mediante los pactos con los indios amigos y, como si esto fuera poco, la "papeleta de conchabo" (comprobante de trabajo)[8] ligó la mano de obra gaucha a las estancias locales. Todo ello se lograba a través de la suma del poder público y de las facultades extraordinarias. Además, la suspensión de la leva le permitió lograr cierta legitimidad en los sectores subalternos.[9] De este modo, estructuró la gobernabilidad de la provincia que se constituyó en la mayor productora del país.

Para ello, Rosas –quien se erigió como máximo líder del federalismo– hizo uso de un aparato fuertemente represivo, por el cual "La Mazorca" se constituyó en su brazo armado, necesario para cumplir con este propósito. Ya desde los comienzos de la gobernación, la realización de pactos, primero con las provincias del litoral y luego con las del "interior" le permitieron armar una red en donde el control de los recursos aduaneros alimentó un sistema de premios y castigos a las provincias, que terminaron siendo tuteladas. Surgió así en 1831 la Confederación Argentina, logrando amalgamar el sentimiento provincial, imperante en las distintas provincias. Rosas encarnó al federalismo frente al proyecto centralista, representado por la Liga Unitaria.

No obstante, la estabilidad lograda no fue eterna a pesar de que, a costa de coerción y de subsidios, mantuvo el orden interno y logró resistir, primero, un bloqueo de Francia y, luego, otro de Francia y del Reino Unido en forma conjunta. Más allá de la desaparición física de sus posibles e inmediatos competidores, como el de la provincia de La Rioja, Facundo Quiroga[10], y el de la provincia de Santa Fe, Estanislao López[11], quienes aspiraban a cierta constitucionalidad, hacia mediados de siglo se produjo la ruptura con el caudillo de Entre Ríos, Justo José de Urquiza, quien pudo canalizar una heterogénea alianza contra Rosas con el apoyo de fuerzas de Brasil y de Uruguay. El 3 de febrero de 1852, Urquiza se impuso ante Rosas en la batalla de Caseros. Rosas envió su renuncia a la Legislatura de Buenos Aires y se exilió en Inglaterra con su familia, donde falleció en 1877.

---

[7] Los territorios aborígenes ubicados al norte del río Negro.

[8] En esos años del siglo XIX, la "papeleta de conchabo" era un documento de uso obligatorio para los peones en el campo. A través de ese documento el empleador acreditaba que un determinado peón (gaucho) trabajaba a sus órdenes. Su carencia daba lugar a la detención policial y la aplicación, por parte de los jueces de paz de la campaña, del procedimiento previsto para los vagos, es decir, condena al servicio de las armas o realización de servicios públicos sin sueldo por varios años.

[9] La "ley de leva" consistía en permitir a la policía de la campaña detener a todo aquel que no estuviera trabajando en alguna estancia como peón y enviarlo a la frontera a luchar contra los indios.

[10] Facundo Quiroga fue asesinado en Barranca Yaco, provincia de Córdoba, el 16 de febrero de 1835.

[11] En 1836 Estanislao López enfermó de tuberculosis y murió en Santa Fe el 15 de Junio de 1838. Tenía entonces 52 años.

La oligarquía gobernante, la consolidación de los gobiernos conservadores y el fraude (1852–1916)

El arco opositor que derrocó a Rosas estaba integrado por un heterogéneo grupo conformado por exiliados unitarios y por federales disidentes, tanto de Buenos Aires como de las demás provincias. Tenían solamente una cosa en común y es que todos se sentían victoriosos y con el derecho de imponer su propio proyecto político.

Urquiza procuró organizar el país de forma definitiva bajo una Constitución republicana, representativa y federal. Por su parte, a comienzos de 1853, el gobierno provisional de la provincia de Buenos Aires designó gobernador interino a Vicente López y Planes, quien no pudo enfrentar la sublevación del 11 de septiembre de los elementos porteños que aspiraban a la autonomía provincial. Urquiza percibió rápidamente que la dirigencia de Buenos Aires lo rechazaría como Director Provisorio de la Confederación, encargado de las relaciones exteriores y jefe de los ejércitos. No estaba equivocado pues sus opositores lo consideraban un tirano similar a Rosas. Para enfrentarlo se fueron delineando dos sectores: los que seguían al general Bartolomé Mitre, quienes aspiraban a una unión nacional bajo el predominio de la ciudad de Buenos Aires, y los alineados a Adolfo Alsina o "autonomistas"[12], quienes privilegiaban el aislamiento del resto del país.[13] Los dirigentes de Buenos Aires no estaban dispuestos a perder el control de su puerto y de la aduana, dos factores que les permitían progresar, pero que, por otro lado, obstaculizaban el desarrollo de las otras provincias. Del mismo modo, no aceptaban la libre navegación de los ríos Paraná y Uruguay.

Urquiza convocó, en la ciudad de Santa Fe, al Congreso General Constituyente donde se sancionaría la Constitución Nacional de 1853 sin la participación de representantes de Buenos Aires. Se reunieron los gobernadores de las 13 provincias que conformaban la Confederación y el 1º de mayo de 1853 se sancionó la Constitución Nacional sin la presencia de Buenos Aires. La Carta Magna respondía a una orientación liberal y se basaba en el libro *Bases y puntos de partida para la organización de la República Argentina*, escrito por Juan Bautista Alberdi, y en la constitución de Estados Unidos. Se tomó como modelo la forma representativa, republicana y federal, con rasgos centralizadores más fuertes que los federales.

Desde ese momento hubo una secesión dentro de un mismo territorio. Por un lado estaba la Confederación y por el otro la provincia de Buenos Aires que dictó su propia constitución y procuró el reconocimiento de Francia, aunque

[12] Valentín Alsina fue uno de los fundadores del Partido Autonomista.

[13] Por una década hubo un predominio de los sectores cercanos a Valentín Alsina en la gobernación de Buenos Aires.

reconociendo que formaba parte de la Argentina. Ante esta situación se estableció la capital provisional de la Confederación en la ciudad de Paraná, en la provincia de Entre Ríos. En esa ciudad, en marzo de 1854, asumió el primer presidente constitucional de la Argentina, Justo José de Urquiza.

La secesión privaba a la Confederación de los recursos de la rica provincia de Buenos Aires, situación que en poco tiempo le produjo una asfixia económica. Hacia 1859, a pesar de los Pactos de Convivencia que se establecieron entre las partes, la tensión se incrementó y, en 1859, desembocó en la guerra. La campaña militar fue breve y el presidente Urquiza venció al general Bartolomé Mitre en la batalla de Cepeda y exigió que Adolfo Alsina se apartase de la gobernación de Buenos Aires y la incorporación de esa provincia a la Nación a través del Pacto de Unión de San José de Flores.[14] Sin embargo, no se resolvió un tema crucial como la cuestión de la Capital de la Nación. Un nuevo enfrentamiento armado se produjo en septiembre de 1861 en la batalla de Pavón, en la que no hubo una clara definición de la victoria, ya que Urquiza se retiró del combate, a pesar de que las armas lo estaban favoreciendo militarmente, y se marchó a su palacio de San José, en la provincia de Entre Ríos. Urquiza alegó entonces fatiga moral por el derramamiento de sangre argentina pero aún hoy se discute si gestiones secretas de la masonería inclinaron el resultado a favor del gobernador de Buenos Aires, general Mitre.[15] Como resultado de esa decisión, Mitre salió victorioso del campo de batalla. Luego se produjo una negociación entre Mitre y Urquiza y se consolidó el triunfo de Buenos Aires.

El entonces presidente, Santiago Derqui, quien sucedió a Urquiza e inició su mandato el 5 de marzo de 1860, renunció a su cargo tras la batalla de Pavón, en 1861, y se marchó a Montevideo, alejándose de la política nacional. Ante la acefalia, Mitre –miembro del Partido Liberal– actuó de manera mesurada y convocó a los representantes de todas las provincias a una asamblea a los efectos de elegir nuevas autoridades nacionales y obtener un consenso para establecer los pilares de la unidad nacional. En octubre de 1862 Mitre fue elegido para ejercer la presidencia de la Nación, aunque ello no impidió que se produjeran violentas revueltas en algunas regiones del país.

La reforma de la Constitución, ahora consensuada por las distintas regiones del país, estuvo acompañada por un cumplimiento relativo de la misma, ya que fue habitual el fraude electoral que supuso que, en general, el presidente saliente designara al entrante, lo cual suponía el control de la sucesión.[16] Carlos D'Amico, quien fue gobernador de Buenos Aires entre 1884 y 1887, en su libro

[14] En ese momento la gobernación de Buenos Aires la ejercía Felipe Lavallol, quien convocó a elecciones que le dieron el triunfo a Bartolomé Mitre, asumiendo en mayo de 1860.

[15] Página oficial de la Presidencia de la Nación Argentina: http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=1063, consulta: 17 de septiembre de 2010.

[16] Natalio Botana, *El orden conservador*, Buenos Aires 1986.

Buenos Aires, sus hombres, su política (1860–1890) realiza una aguda crítica al sistema político argentino de aquel momento.[17] En el capítulo V, en el apartado titulado “La Constitución nacional y las provincias son una farsa”, destaca que para favorecer esa sucesión era importante el ejercicio de la violencia. Asimismo, señala que el sistema republicano, representativo y federal que se ha adoptado sólo estaba escrito en las Constituciones Nacional y Provinciales ya que, en la práctica, jamás era aplicado.

En realidad, las elecciones populares no existían pero se cubrían todos los requisitos legales para dar la apariencia de que eran llevadas a cabo. Esto ocurría tanto en la capital de la República como en el resto de las provincias desde los tiempos del gobierno de Rosas. La inscripción de los ciudadanos en los registros públicos, que es lo que habilitaba para votar, se hacía poniendo todo empeño para que la inmensa mayoría no se inscriba, sobre todo si esos individuos no estaban comprometidos con los candidatos que el gobierno designaba. Sólo se inscribían aquellos que no era posible impedir que lo hicieran, mientras que los “comprometidos” con el gobierno, los empleados a sueldo, todos los que dependían del mandatario de turno, eran inscritos aunque no fueran a solicitarlo y, además, en cada distrito electoral se agregaba un número igual de hombres supuestos al de todos los inscritos para asegurar el triunfo. Del mismo modo, se recurría a la violencia para desalentar a aquellos ciudadanos que no estaban dispuestos a acompañar la voluntad de las autoridades. A ello debe agregarse que otra práctica política habitual que mostraba las facultades de un poder ejecutivo fuerte, resultaron ser las frecuentes intervenciones provinciales.

La presidencia de Mitre estuvo signada por una serie de contratiempos desde el levantamiento de caudillos del interior —quienes reaccionaron ante el avance del Estado Nacional sobre los intereses locales— hasta la guerra de la Triple Alianza (1865–1870), en la cual Argentina se unió a Brasil y a Uruguay contra Paraguay. Durante la campaña presidencial de 1867 emergió un nuevo actor: las Fuerzas Armadas. El país estaba en guerra y el ejército favoreció la elección del embajador argentino ante el gobierno de Estados Unidos: Domingo Faustino Sarmiento. Así, Sarmiento asumió la presidencia en 1868. La historia lo recuerda como una figura controvertida pero a él se le deben grandes avances en el proceso de organización nacional, en materia de educación y de defensa. Sin embargo, también debió enfrentar las sublevaciones de caudillos del interior y una creciente crisis económica. Como era costumbre, también intentó imponer a su sucesor, su ministro de Instrucción Pública, Nicolás Avellaneda.

Adolfo Alsina, vicepresidente de Sarmiento y quien le acercó el mayor caudal de votos en las elecciones de 1868, había decidido confrontar con Avellaneda en las elecciones de 1874. Sin embargo, optó por acompañar a Nicolás

[17] Carlos D'Amico, *Buenos Aires, sus hombres, su política (1860–1890)*, Americana, Buenos Aires 1952.

Avellaneda, creando el Partido Autonomista Nacional (PAN) que llevó al candidato de Sarmiento a la presidencia. Alsina asumió el Ministerio de Guerra y Marina. Una vez más, las elecciones fueron fraudulentas y Mitre encabezó una revolución que fracasó tras una breve pero sangrienta guerra civil. A partir de ese momento, el PAN se convertiría en la fuerza política dominante hasta principios del siglo XX.

Avellaneda asumió la presidencia continuando con la política de su predecesor, enfrentó la crisis económica heredada y decidió pacificar el clima político indultando a Mitre y a otros cabecillas de la fracasada revolución, a quienes les restituyó sus grados militares y reincorporó al ejército.

El 29 de diciembre de 1877, inesperadamente, falleció Adolfo Alsina y fue sucedido por Julio Argentino Roca en el Ministerio de Guerra, militar que había participado en la guerra de la Triple Alianza contra Paraguay. Desde ese cargo emprendió su "campaña al desierto" destinada a incorporar a la república los territorios de la Patagonia. Esa región estaba prácticamente deshabitada de gente de raza blanca pero habitaban poblaciones indígenas nómadas, mayoritariamente los *mapuches* que en realidad eran los *araucanos*, pueblo originario del territorio chileno que fue expulsado de Chile y que cruzó los Andes, expandiéndose desde el norte de la Patagonia hasta parte de la provincia de Santa Cruz. Los mapuches atacaban las estancias que se encontraban ubicadas en los confines, robaban ganado para venderlo en Chile y secuestraban mujeres. Esta situación llevó a Roca a lanzar la conquista de ese territorio ocasionando un gran exterminio de la población aborigen.

Con miras a las elecciones presidenciales de 1880, Roca consolidó la Liga de Gobernadores que no fue más que una alianza de los grupos dirigentes del interior deseosos de mantener el control del poder nacional. Roca se postulaba en las elecciones como candidato del PAN y sucesor de Avellaneda. Su opositor en esas elecciones fue Carlos Tejedor, gobernador de la provincia de Buenos Aires desde 1878 y Ministro de Relaciones Exteriores del presidente Sarmiento. Como gobernador se mostró hostil al gobierno nacional presidido por Avellaneda y, como el gobierno federal tenía asiento dentro de Buenos Aires, lo calificó de "simple huésped" de la provincia.[18] Dada su intransigencia, sus partidarios lo designaron candidato a la presidencia de la República en los comicios de 1880. Para ello contó con el apoyo de los núcleos cercanos a Mitre pero, además, se produjeron levantamientos en las provincias de Córdoba y de Santa Fe. Tejedor no sólo se oponía a Roca sino también a la federalización de la ciudad de Buenos Aires como capital de la Nación.

---

[18] Al asumir el mando el 1º de mayo de 1878, Tejedor expresó: "La constitución federal traza claramente la línea que divide la acción del gobierno general de los gobiernos de provincia; y esa línea será sagrada para mí, procurando conciliar las prerrogativas propias con la obediencia que en asuntos nacionales debemos a nuestro huésped."

El 11 de abril de 1880 Roca triunfó en las elecciones y el presidente Avellaneda anunció su decisión de convertir a Buenos Aires en capital de la Nación. Tejedor no aceptó los resultados y lideró a quienes se oponían a esa medida, para lo cual armó a las fuerzas provinciales para enfrentar a Avellaneda. En junio de ese año se produjo un enfrentamiento entre las partes. Ante la gravedad de la situación, el gobierno federal y el Congreso se trasladaron al pueblo de Belgrano[19] que fue declarado sede del gobierno nacional. Sin embargo, los partidarios de Tejedor fueron vencidos en los combates de los Corrales, Barracas y Puente Alsina.[20] El gobernador debió renunciar, aunque no se alejó de la política, y en su lugar asumió el vicegobernador José María Moreno. Finalmente, Buenos Aires fue federalizada y convertida en capital de la Nación.

Julio Argentino Roca se consolidó como el hombre fuerte, dando origen a un largo ciclo en el que su figura sólo declinó durante la primera década del siglo XX. Con Roca emergió ese grupo dirigente que en la historia argentina es conocido como la "generación del 80". Una vez que Roca asumió la presidencia, continuó desarrollando el proceso de centralización de las funciones estatales, erradicando funciones que hasta ese momento estaban en manos de la Iglesia. Así fue como creó el Registro Civil y sancionó la ley Federal de Educación[21], lo cual derivó en el conflicto con la Iglesia que culminó con la expulsión del nuncio apostólico y la ruptura de relaciones con la Santa Sede. Las relaciones con la Iglesia recién serán restauradas durante el segundo gobierno de Roca (1898–1904).

Durante su gobierno fue notable la expansión del crédito, dándose también un desarrollo del tendido de vías férreas, expandiéndose, en especial, en la región pampeana y consolidando, de esa manera, el modelo agroexportador. Al mismo tiempo, comenzó una fuerte fiebre especulativa que desencadenó la crisis de 1890.

Un testimonio relevante de la época es el de Carlos Guerrero, destacado estanciero argentino que, en 1879, importó los primeros reproductores de raza *Aberdeen Angus* a la Argentina, procedentes de Escocia. Su actividad ganadera giró en torno a la producción de vacunos de esa raza en su cabaña "Charles" en la provincia de Buenos Aires. No tuvo una carrera política trascendente pero luego se unió a la Unión Cívica, partido que más tarde cobró protagonismo en

---

[19] En la actualidad Belgrano es un barrio más de la ciudad de Buenos Aires.

[20] Los combates fueron de una gravedad considerable ya que en el Combate de Barracas se registraron 3.000 bajas, mientras que en los combates de Puente Alsina y de Los Corrales se produjeron un total de 1.200 muertos.

[21] La ley 1.420 del 8 de julio de 1884, en sus ochenta y dos artículos, divididos en nueve capítulos, representó un progreso considerable en materia educativa, reduciendo el analfabetismo al 53% en diez años y, para 1914, los analfabetos representaban el 35 %. La ley adoptó una educación no totalmente laica debido a que, en materia religiosa, serían los progenitores quienes decidirían si sus hijos debían recibirla. No obstante, la enseñanza religiosa se impartiría en horario extraescolar.

el escenario político argentino. En sus escritos, Guerrero reflexiona sobre las prácticas políticas y la corrupción del sistema desde 1890 que hubo de dejar rezagada a la provincia de Buenos Aires:

> Es triste decirlo, pero muy lejos de ocupar el primer rango administrativo se ha quedado atrás de sus hermanas y es necesario por el bien de la Nación que recupere su crédito perdido.
>
> Todo ha cambiado ya; no es lo que fue esta provincia antes del año 1880, durante los gobiernos de Obligado, Alsina, Saavedra, Castro, Acosta, Tejedor. Estos gobernadores cuidaban escrupulosamente de la moral pública y de los nombramientos dependientes del Poder Ejecutivo, desde los jueces de paz que desempeñaran el cargo equivalente a los actuales intendentes de partido y de ellos además dependían los comicios de policía. Estos nombramientos recaían siempre de sus acciones como autoridades. Por esta causa no era cosa común que se produjesen tantas averías en las cuentas comunales, como en la actualidad.
>
> Por varios años hasta 1880 desempeñé el cargo de Juez de Paz en el Partido del Tuyú; único puesto oficial que he ocupado en mi país en mi larga vida de trabajo.
>
> En ese cargo gratuito, que traté de desempañar con la corrección y mayor dedicación que me fue posible, tuve la satisfacción de entregar a mi reemplazante, nombrado por el gobierno del Doctor Rocha, la cantidad de 316.600 pesos moneda nacional corriente en una libreta del Banco de la Provincia como tesoro del Partido. Esta cantidad en aquella fecha era de bastante importancia; pero quiero evitar comentarios en todo lo que sea personal.[22]

En el plano internacional se produjo un conflicto de límites con Chile, en relación a la región patagónica, que se saldó con una delimitación de la frontera aceptada por ambos países. También, aunque en una menor dimensión, debió solucionar cuestiones limítrofes con Brasil.

No casualmente, el sucesor de Roca resultó ser su cuñado, Miguel Ángel Juárez Celman, otro representante del interior que, en principio, garantizaba la continuidad del régimen. En un comienzo Dardo Rocha y Bernardo de Irigoyen se enfrentaron a Celman por el control del PAN pero Roca logró imponer a su cuñado. A pesar de que Mitre intentó imponer sus candidatos opositores, el triunfo de Juárez Celman en las elecciones fue aplastante.

A poco de asumir, en 1886, Juárez Celman propició la centralización del poder, con su política denominada "unicato", tratando de concentrar el poder político que su cargo de presidente le confería con el control del partido. Hecho que provocó la ruptura con Roca.

Al mismo tiempo, se profundizó la fiebre especulativa, por medio de préstamos y emisiones que prácticamente no tuvieron respaldo. Este proceso condujo a una crisis económica que provocó que la oposición conformara una nueva estructura política compuesta por sectores partidarios del general Mitre, jóvenes universitarios, católicos y algunos miembros de la élite que impugnaban las prácticas políticas tradicionales del gobierno. Así se creó un frente opositor, la Unión Cívica, cuyo presidente era Leandro N. Alem y cuya mayor expresión

[22] Carlos Guerrero, *Publicaciones prácticas de ganadería, agricultura e higiene agropecuaria,* Martino y Gutiérrez, Buenos Aires 1915, págs. 230–231.

fue el movimiento revolucionario de 1890: la Revolución del Parque, también conocida como Revolución del 90. Se trató de una insurrección cívico-militar que tuvo lugar el 26 de julio de 1890 y que fue liderada por Leandro N. Alem, Bartolomé Mitre, Aristóbulo del Valle, Bernardo de Irigoyen y Francisco Barroetaveña, entre otros. Precisamente y en referencia a la corrupción del gobierno de Juárez Celman, el 20 de agosto de 1889, Francisco Barroetaveña publicó en el diario *La Nación* una nota de opinión titulada "¡¡Tu quoque juventud!!", de gran repercusión, de la que merece citarse el siguiente párrafo:

> En medio de este general desgobierno, o del imperio de este régimen funesto, que suprime la vida jurídica de la nación reemplazándola por el abuso y la arbitrariedad, se sienten los primeros trabajos electorales para la futura presidencia, asegurándose que el Presidente actual impondrá al sucesor que se le antoje, pues dispone del oro, de las concesiones y de la fuerza necesaria para enervar los caracteres maleables y sofocar cualquier insurrección.[23]

La revolución fue derrotada por el gobierno pero obligó al presidente Juárez Celman a renunciar y a delegar el cargo en el vicepresidente Carlos Pellegrini.

El general Roca fue reconocido como un hábil político y un astuto manipulador de las debilidades ajenas y esa astucia llevó a que se lo conociera como "el zorro". Precisamente, se le endilga su responsabilidad en la caída de Juárez Celman.[24]

Pellegrini conformó su gabinete con varios partidarios de Mitre. Tres de sus cinco ministros correspondían a ese grupo: Vicente Fidel López ocupó la cartera de Finanzas, Eduardo Costa la de Relaciones Exteriores y Juan M. Gutiérrez la de Educación, en tanto que Julio A. Roca fue designado Ministro del Interior.

La oposición intentaba reorganizarse y esperanzada se reunió en Rosario, proclamando la fórmula Mitre-Bernardo de Irigoyen. El 12 de marzo de 1891, Leandro N. Alem y Aristóbulo Del Valle fueron elegidos senadores nacionales por la Capital Federal. Sin embargo, pocos días después de su regreso de Europa, Mitre recibió la visita de Roca, con quien acordó la fórmula presidencial para las elecciones de 1892, dejando de lado a Bernardo de Irigoyen, quien fue reemplazado por el autonomista José Evaristo Uriburu en el segundo término de la fórmula presidencial. La nueva estructura partidaria fue el Partido Nacionalista y su presidente fue el mismo Roca. Poco duró el acuerdo y los problemas

---

[23] Francisco Barroetaveña, *¡Tu quoque juventud!,* "La Nación", 20 de agosto de 1889.

[24] Algunos autores dejan traslucir que el movimiento revolucionario había sido manipulado de modo tal que fracasara pero que, al mismo tiempo, desestabilizara al gobierno. Para algunos de ellos hubo un pacto entre Roca y Mitre, cuyo amigo, el general Luis Campos, no cumplió en su totalidad con el plan preconcebido desde un principio. Así la revolución fue vencida pero con cierta complicidad de Roca, Juárez Celman tuvo que presentar su renuncia, y fue reemplazado por el Vicepresidente Carlos Pellegrini, miembro de una tradicional familia porteña.

permanentes provocaron la renuncia de Mitre. Según David Rock, los gobernadores provinciales partidarios de Roca se resistieron a este acuerdo, al punto que hubo serios hechos de violencia en algunas de las provincias. Por ejemplo, en la provincia de Corrientes, amigos del gobernador asesinaron a varios seguidores de Mitre porque no estaban dispuestos a darles participación en los cargos locales. Esa fue la razón que hizo naufragar el acuerdo.[25]

Al mismo tiempo el acercamiento de Mitre a Roca provocó la ruptura de la Unión Cívica, fundándose en 1891 con los sectores más intransigentes que impugnaban el fraude electoral, la Unión Cívica Radical, encabezada por Leandro N. Alem. Esta fue, en verdad, la primera estructura partidaria argentina. Su prédica fue la apertura política o la revolución.

Poco después, en las elecciones de senador y diputados nacionales por la Capital, el radicalismo logró la elección de Leandro N. Alem. Según el historiador Félix Luna, estas elecciones fueron sumamente violentas.[26]

El presidente Pellegrini superó la crisis económica y, convocadas las elecciones en 1892, un nuevo frente opositor se presentaba con posibilidades electorales. Él mismo impulsaba la candidatura de Roque Sáenz Peña, tras lo cual, "el zorro" Roca propuso un cónclave de antiguos partidarios de Juárez Celman, de Mitre, autonomistas y católicos sueltos y así sumó al oficialismo al padre de ese candidato, Luis Sáenz Peña, miembro de la Corte Suprema. Finalmente se impuso esta fórmula, cuyo vicepresidente Uriburu, era un hombre vinculado a los sectores financieros ingleses.[27] En la oposición, la Unión Cívica Radical (UCR) presentó la fórmula Bernardo de Irigoyen – Juan M. Garro. Para evitar la competencia de la UCR, el presidente Pellegrini –con el argumento de la existencia de un plan para derrocar al gobierno–, implantó el estado de sitio y encarceló a Leandro N. Alem. De ese modo, se impuso la fórmula encabezada por Luis Sáenz Peña, quien al año siguiente de asumir no sólo tuvo problemas para enfrentar la crisis económica sino que también debió enfrentar una serie de problemas políticos.

Una vez en el gobierno, Luis Sáenz Peña debió negociar con sus electores –Roca, Mitre y Pellegrini– y, temporariamente, contó con el apoyo de su hijo y hasta con el de la Iglesia. Su intento de gobernar por sobre todas las facciones resultó impracticable y sus ministros se enfrentaron con la oposición del Congreso, por lo cual, a principios de 1893, debió cambiar a sus ministros y reemplazarlos por partidarios de Roca. El nuevo giro presidencial consistió en llamar a Mitre, Roca y Pellegrini. En 1895, Sáenz Peña renunció y fue reemplazado por José Evaristo Uriburu, vinculado al PAN, quien facilitó la elección

[25] David Rock, *La construcción del Estado y los movimientos políticos en la Argentina 1860–1916*, Prometeo, Buenos Aires 2006, págs. 233–234.

[26] Félix Luna, *Irigoyen*, Buenos Aires 1986, pág. 92.

[27] *Ibid.*, págs. 92–93.

de Roca en 1898, apoyado por los partidarios de Mitre, en un contexto en el que muchas de las provincias estaban intervenidas.

En 1896, desilusionado y sin fuerzas para seguir enfrentando el fraude, el líder de la UCR, Leandro N. Alem, se suicidó y el liderazgo del partido quedó en manos de su sobrino Hipólito Yrigoyen.

Uriburu completó el mandato hasta que “el zorro” Roca volvió a asumir la presidencia en 1898. Con respecto a la política exterior, la guerra con Chile parecía inminente debido a los desacuerdos en las cuestiones limítrofes. En su segunda presidencia Roca continuó con su política de modernización del país y resolvió varias de esas cuestiones limítrofes.

Cabe destacar que desde 1880, año en que Roca asumió su primer período presidencial, el escenario político argentino incorporó nuevos partidos. Uno de ellos fue el Partido Socialista con nuevas propuestas para la sociedad, tanto en materia educativa como en el marco de los derechos civiles, solicitando la introducción de los comicios universales. Su líder y fundador fue el médico cirujano y periodista Juan Bautista Justo, quien formó parte de la Unión Cívica de la Juventud y, en 1889, de la Unión Cívica. Durante la Revolución del Parque, en 1890, atendió a los revolucionarios heridos.

Hacia mediados del siglo XIX, impulsado por Félix Frías, también comenzó a tomar cuerpo lo que, años después, se convertiría en el catolicismo social. Frías advertía sobre las consecuencias que acarrearía el capitalismo en Europa: pobreza y miseria. Estas ideas fueron recogidas por la Iglesia Católica Argentina que comenzó a advertir a los dirigentes políticos acerca de las concepciones liberales y de las consecuencias que podría tener la creciente industrialización[28]. De alguna manera, el catolicismo social también debía enfrentar al anarquismo que se introducía en la Argentina de la mano de algunos inmigrantes europeos.

La segunda presidencia de Roca lo mostró mucho más debilitado con respecto de la primera, si bien las exportaciones continuaban creciendo a un ritmo vertiginoso. Igual quedaba pendiente la resolución del problema de la deuda externa, para lo cual el Ministro de Hacienda, Carlos Pellegrini, negoció el pago de la misma, comprometiendo los recursos aduaneros. Esto provocó una fuerte oposición a tal punto que sin el respaldo presidencial, el ministro, debió renunciar a su cargo.

En el plano externo se reanudaron los problemas limítrofes con Chile, estando casi a punto de desencadenarse un conflicto bélico, solucionándose el mismo cuando se firmaron una serie de pactos. Por otra parte se reanudaron las relaciones con el Vaticano, cuya ruptura, como ya lo hemos consignado, se había producido en la primera presidencia, durante la década de 1880. En el

[28] Jorge Alberto Núñez, *De Félix a Jorge H. Frías: catolicismo social, beneficencia y Estado en la Argentina*, en: Un Poco de Historia, http://www.unpocodehistoria.com/publicaciones/catolisismo-social.php, consulta: 17 de septiembre de 2010.

orden interno se intentó una reforma electoral que permitió acceder a una banca al diputado socialista Alfredo Palacios, constituyéndose el primer legislador socialista de América. De todos modos, esto apenas resultaba un paliativo con relación al fraude que seguía vigente. Otro hecho importante resultó la sanción de la ley de residencia que facultaba al gobierno a expulsar a aquellos inmigrantes que transgredieran el orden político. Esta ley fue motivada por el asesinato del Jefe de Policía, Ramón L. Falcón, por parte del movimiento anarquista.

Las divergencias con Pellegrini debilitaron la capacidad de Roca de controlar el partido, por lo que su sucesor debió consensuar con una junta de notables, los que designaron a Manuel Quintana como candidato presidencial, acompañado por Figueroa Alcorta, asumiendo la presidencia en 1904.

En 1905 estalló una nueva revolución radical, la que fue rápidamente sofocada. Este hecho supuso un cambio de estrategia de esta agrupación que se orientó hacia una organización más de base, fortaleciendo los comités partidarios, los que mediante acciones comunitarias iban obteniendo el apoyo de los sectores populares en los centros urbanos. De todos modos, también el radicalismo, a diferencia del socialismo, iba teniendo importantes adhesiones en el interior.

Este avance de la Unión Cívica Radical, junto con el fallecimiento de Quintana en 1906, posibilitó que con la asunción de Figueroa Alcorta a la máxima magistratura, comenzaran las negociaciones para lograr una apertura del sistema político, hecho que también fue facilitado por una relación cada vez más tensa entre el Poder Ejecutivo y el parlamento que llegó al cierre del mismo debido a la resistencia a aprobar el presupuesto del año 1908. En esa coyuntura se llevaron a cabo dos encuentros secretos entre Figueroa Alcorta y el líder radical Hipólito Yrigoyen, los que intentaban allanar una posible salida. Al no lograr los resultados esperados, Yrigoyen hizo públicas estas conversaciones.

De todos modos, tarde o temprano, el sistema político terminó modificándose con el sucesor de Alcorta, Roque Sáenz Peña, quien asumió para el centenario de la Revolución de Mayo de 1810 y se dispuso a enaltecer esas páginas de la historia nacional. En 1910 se percibía el progreso de la economía argentina. El país era la novena economía mundial por su producción agrícola-ganadera, sólo superada por Estados Unidos, Alemania, el Reino Unido, Francia, Italia, España, Bélgica y Canadá. Sin embargo, también se observaba la presencia de un anarquismo que no cedía en sus reclamos y de un radicalismo expectante. A raíz de un atentado en el Teatro Colón se sancionó otra ley, la de Defensa Social, que daba al Estado mayores facultades para reprimir, ya que no solamente se podían penalizar las acciones terroristas sino también las actividades ideológicas. Estas tensiones llevaron al elenco gubernamental a plasmar la ley Sáenz Peña en 1912, la cual introdujo el voto secreto, universal y obligatorio.

En ese mismo año, el conflicto rural entre estancieros y arrendatarios tomó un rumbo decisivo, ya que una serie de malas cosechas provocó que estos últimos se organizaran en una entidad que se autodenominó Federación Agraria Argentina, que si bien no obtuvo las demandas requeridas en esa coyuntura, logró paliar su situación en la década siguiente.

En 1914 falleció el presidente Luis Sáenz Peña, siendo su sucesor el vicepresidente Victorino de la Plaza. En ese mismo año la Primera Guerra Mundial impactó fuertemente en la economía argentina ya que hubo una significativa disminución de las importaciones, situación que provocó un fuerte proceso inflacionario y una merma de las exportaciones agrícolas no compensadas con un aumento de las ganaderas

La ley Sáenz Peña, sumada a la división del partido gobernante con la creación del Partido Demócrata Progresista, encabezado por Lisandro De la Torre, permitió a la Unión Cívica Radical ganar las elecciones de 1916.

Los gobiernos radicales y la ampliación de la participación ciudadana (1916–1930)

El triunfo ajustado del radicalismo, lo conduce a una compleja gobernabilidad tanto por la coyuntura bélica internacional y la disparidad en términos de intercambio, como así también, a nivel político ya que la UCR no tuvo mayoría en la cámara de diputados hasta el año 1918 y en la de Senadores no llegó a tenerla. De tal manera que eso le impedía al gobierno responder a las expectativas planteadas por el electorado.

Para responder en esa dirección llevó a cabo un aumento notable del empleo y, por ende, del gasto público, medidas estas sumamente criticadas por la oposición. Además, las provincias en su mayoría estaban gobernadas por la oposición conservadora y, para resolver este problema, Yrigoyen –argumentando la falta de legitimidad de los gobiernos regionales– profundizó las intervenciones provinciales llevadas a cabo por los conservadores e intervino en total diecinueve provincias, quince de ellas por decreto y cuatro con el acuerdo de las cámaras. Este hecho deterioró las relaciones con la oposición y así fue como se sucedieron numerosas interpelaciones.

En materia social, en sus inicios, las huelgas tuvieron un tratamiento diferente por parte del gobierno, el que mostró una política más conciliadora que supuso una alianza con la tendencia apolítica sindicalista, cuyos gremios –formados sobre todo por obreros nativos– en muchos casos obtuvieron, luego de un período de huelgas, mejoras significativas. Esta política de conciliación gubernamental pretendiendo la armonía de clases era cuestionada por las entidades empresarias. En cambio, cuando el conflicto involucraba a sindicatos anarquistas o socialistas, sus demandas no fueron, en general, escuchadas.

La conflictividad se agudizó hacia fines de la década. Por una parte, las demandas de los estudiantes de mayor participación en la vida política universitaria y la defensa de las autonomías de estas casas de estudios fueron finalmente apoyadas por el gobierno llevándose a cabo la reforma de 1918. Por otra parte, en 1919, el conflicto en los talleres metalúrgicos Vassena –ubicados al sur de la ciudad de Buenos Aires– provocó un levantamiento popular que desbordó el accionar de la policía y que terminó siendo reprimido dejando un saldo de centenares de muertos por el accionar del ejército y de grupos paramilitares denominados "La Liga Patriótica Argentina". Además, un levantamiento en la Patagonia, llevado a cabo por obreros rurales, sobre todo chilenos pero cuya dirección estaba siendo especialmente organizada por inmigrantes europeos, también fue reprimido sanguinariamente, causando un número de víctimas aún mayor que el movimiento porteño.

Esta conflictividad de fines de la década de 1910, tuvo su correlato en la década siguiente, cuando los arrendatarios pampeanos, presionando al gobierno de Yrigoyen, lograron la sanción de la tan reclamada ley de arrendamientos rurales, la que les permitió la obtención de algunas "libertades capitalistas", ya que lograron, desde la firma de contratos de arrendamientos, no tener que sufrir los abaratares de los desalojos continuos, hasta poder decidir que producir.

Debilitada la imagen del gobierno ante los sectores empresarios, Yrigoyen dispuso que el nombramiento de su sucesor debía recaer en un integrante del partido que representara a una familia tradicional. De este modo, en las elecciones llevadas a cabo en 1922, Marcelo T. de Alvear resultó su sucesor. Sin embargo, cuando Alvear conformó su gabinete de gobierno, pocos seguidores de Yrigoyen lo integraron. Además, su intención de disminuir el gasto público provocó primero la distancia y luego la ruptura con Hipólito Yrigoyen en 1924.

Los últimos años del gobierno de Alvear, si bien mostraron síntomas de recuperación económica, con un repunte de las exportaciones agrícolas, en el plano político se fue consolidando un sentimiento contrario a Yrigoyen que reunió a distintos sectores del propio partido del gobierno –los denominados "antipersonalistas"[29]–, de las Fuerzas Armadas –quienes no aceptaban la politización de la fuerza–, miembros de otros partidos políticos y algunos admiradores de las experiencias autoritarias europeas.

Por su parte, Hipólito Yrigoyen, enarboló posiciones nacionalistas en vísperas de las elecciones presidenciales de 1928. Con estos postulados logró imponerse cómodamente a la fracción antipersonalista de la UCR. Aunque poco duró este consenso y los avatares de la crisis de Wall Street de 1929 debilitaron el sistema capitalista y pusieron en evidencia la vulnerabilidad de la economía argentina.

[29] Los antipersonalistas, en general, eran miembros de la UCR que provenían de las familias tradicionales. Muchos respondían al núcleo de seguidores de Leandro N. Alem de los primeros años de existencia del partido. Se oponían al estilo de conducción verticalista de Hipólito Yrigoyen.

Obviamente, las caídas de las exportaciones agropecuarias y el alza de las manufacturas, debilitaron el sistema de patronazgo del gobierno radical, ya que el empleo público no podía mantener su ritmo expansivo como las promesas electorales habían augurado. Además, la pretensión de nacionalizar los recursos petroleros contó con la resistencia de las provincias petroleras, las que no querían compartir las regalías. Al mismo tiempo, para resolver esta como otras cuestiones, el gobierno apeló nuevamente a las intervenciones provinciales que provocaron hechos sumamente violentos.

El 2 de marzo de 1930 se llevaron a cabo las elecciones parlamentarias, en las que la UCR perdió estrepitosamente en la ciudad de Buenos Aires y retrocedió su caudal electoral en todo el país. Yrigoyen tenía 77 años y aún debía gobernar otros cuatro años para concluir su mandato. La debilidad de su gobierno era crítica y no podía enfrentar la grave situación económica y política, menos aún con su propio partido dividido. El escenario se agravó cuando el gobierno, el 1º de agosto, tomó la decisión de que la empresa petrolera estatal YPF interviniera en el mercado petrolero para fijar el precio y romper los *trusts*.

El 6 de septiembre de 1930, Yrigoyen fue depuesto por el primer golpe de Estado de la época constitucional, el cual contó con el respaldo de la prensa, del ejército y de la oposición conservadora. Los militares asumieron el poder en la persona del general José Félix Uriburu e Yrigoyen fue detenido en la isla Martín García.

En ese mismo mes nació, tras la fusión de dos centrales obreras[30], la Confederación General del Trabajo (CGT) que reunió a poderosos gremios, entre ellos el de los trabajadores ferroviarios, municipales y de comercio. La CGT tendrá, años más tarde, un papel protagónico.

Inicio del ciclo de alternancia de gobiernos militares y civiles

Con este golpe militar se quebró el régimen democrático y se inició un ciclo que se denominó la "década infame" en la que el fraude electoral volvió a estar presente en el escenario político, permitiendo que los conservadores y la oligarquía vinculada al modelo agroexportador se adueñara del gobierno. Uriburu gobernó aproximadamente dieciocho meses bajo el estado de sitio y la ley marcial. Disolvió el Congreso y mantuvo la práctica de intervenir las provincias y las universidades.

A pesar de que su gobierno fue autoritario, en 1931 se llevaron a cabo elecciones para elegir gobernador de la provincia de Buenos Aires. Para sorpresa del gobierno, las elecciones fueron ganadas por el candidato de la UCR, lo que debía

[30] La Confederación Obrera Argentina (COA), vinculada con el socialismo y la Unión Sindical Argentina (USA), de tendencia sindicalista.

entenderse como un serio mensaje de la población hacia el gobierno militar que decidió anularlas bajo el pretexto de que se cometió fraude. De todos modos, quedó en evidencia que el modelo fascista de gobierno había fracasado. Uriburu llamó nuevamente a elecciones tras proscribir a la UCR y, desde febrero de 1932, luego del fracaso de su gobierno corporativo, asumió el general Agustín P. Justo.

El golpe militar de 1930 quebró la institucionalidad y puso fin al período de desarrollo económico y político que se inició en 1880 y abrió un largo ciclo de alternancia de gobiernos militares y civiles que se extendieron hasta 1983.

El general Agustín P. Justo intentó otorgarle a su gobierno una apariencia democrática para lo cual formó la Concordancia, una extraña alianza que integró a miembros de diversos partidos, entre ellos socialistas, conservadores y radicales antipersonalistas.

El régimen debió enfrentar sublevaciones encabezadas por oficiales militares alineados con la UCR, como la de febrero de 1931 liderada por el general yrigoyenista Severo Toranzo o la del coronel Gregorio Pomar, ex edecán de Yrigoyen, en la provincia de Corrientes. Por su parte, el ex Presidente Marcelo T. de Alvear regresó al país y se puso al frente de la UCR. con el visto bueno de Yrigoyen y de la mayoría del partido.

Al mismo tiempo que se llevó a cabo un proceso de sustitución de importaciones el Estado interventor reinsertó la economía en el modelo agroexportador y su dependencia del Reino Unido. Una prueba de ello fue el pacto Roca – Runciman firmado en 1933 por el cual se convino la venta de carne a esa potencia y se favoreció a los grandes frigoríficos británicos. El senador del Partido Demócrata Progresista Lisandro de la Torre llevó a cabo la investigación que procuraba dejar en evidencia las irregularidades protagonizadas por los frigoríficos de capitales británicos en el comercio de la carne. Agobiado y sin fuerzas para continuar enfrentando la corrupción, Lisandro de la Torre, se retiró de la política y en 1939 se suicidó.

En el comercio internacional, los términos de intercambio seguían sin favorecer a la Argentina ya que las exportaciones agropecuarias estaban en desventaja frente a los productos manufacturados. Como consecuencia de ello nacieron las industrias textiles, de medicamentos, de electrodomésticos, de maquinaria agrícola y de productos químicos que se afincaron en la ciudad de Buenos Aires, en las localidades próximas a ésta, en la ciudad de Bahía Blanca y en las provincias de Santa Fe y Córdoba. En la búsqueda de nuevas oportunidades laborales, se registró un movimiento migratorio desde las áreas rurales hacia las urbanas, dando origen a los primeros asentamientos precarios, denominados "villas miserias".

El general Agustín P. Justo gobernó hasta 1938, año en que se celebraron las elecciones presidenciales que llevaron al gobierno al candidato de la Concordancia, Roberto Ortíz, y Ramón Castillo, tras otros comicios que fueron

considerados fraudulentos. El presidente Ortíz se había propuesto poner fin al fraude pero su estado de salud se agravó y, en 1942, fue sucedido por el vicepresidente Ramón Castillo, quien –en términos de política exterior– mantuvo la neutralidad durante la Segunda Guerra Mundial pero que, en lo que respecta a la política interna, retomó el sistema de fraude.

El 4 de junio de 1943, una logia denominada GOU (Grupo de Oficiales Unidos), que apoyaba al Eje y que temía que Argentina se sumara al bando de los aliados, llevó cabo un golpe de Estado que destituyó al presidente Castillo. El que fuera Ministro de Guerra asumió la presidencia y nombró en ese ministerio al coronel Juan Domingo Perón, quien comenzó su acercamiento a las medidas de carácter social a través de la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión.

Este nuevo golpe militar, que también recurrió a la proscripción y al autoritarismo, puso fin al ciclo de la década infame de la restauración conservadora.

Desde 1943 hasta 1955 el coronel Juan Domingo Perón protagonizó el escenario político, siendo secundado por los sindicatos. Las políticas implementadas por Perón desde la Secretaría de Trabajo y Previsión a favor de los trabajadores industriales urbanos fueron encontrando respuesta en la consolidación de una fuerza política cada vez más significativa.

Desde su llegada a la función pública, Perón comenzó a construir una meteórica carrera política. En junio de 1944 asumió como vicepresidente reteniendo sus otros cargos. Sin embargo, el 12 de octubre de 1945, el general Farrel detuvo al coronel Perón, lo que produjo que surgiera una movilización de trabajadores para exigir su liberación.[31] Para reclamar el mantenimiento de los beneficios laborales obtenidos gracias a la gestión de Perón al frente de la Secretaría de Trabajo y Previsión, el Comité Central de la CGT había declarado una huelga general para el día 18 pero el 17, grandes masas del conurbano marcharon hacia la Plaza de Mayo exigiendo su liberación. La jornada del 17 de octubre de 1945 fue clave para que Perón se involucrara en la campaña presidencial con un discurso nacionalista usando básicamente las estructuras del pequeño Partido Laborista, de clara base obrera sindical, liderado por el dirigente de los trabajadores de los frigoríficos de Berisso, Cipriano Reyes.[32]

De ese modo Perón organizó su base de poder profundizando su asociación con los sindicatos, de manera tal que los trabajadores fueron los principales pilares de su movimiento político. Con ese respaldo podía enfrentar a sus enemigos. Para ello recurrió a su experiencia de vida en Europa, en la época

[31] Su detención se debió a un conato de golpe militar por parte de algunos sectores que solicitaron la renuncia de Perón. El gobierno aceptó las presiones para evitar su caída y Perón renunció. Para esos sectores de las Fuerzas Armadas, Perón era visto con desconfianza.

[32] Roberto Rubén López, Guillermo Eduardo Colombo, *Historia de los partidos políticos en la Argentina desde 1940 al 2004*, "Anales de la Facultad de Ciencias Empresariales", tomo I, núm. 2, Universidad Abierta Interamericana (UAI), Buenos Aires 2006, págs. 71–87.

de la conformación del fascismo, para articular la gran movilización de masas. Así, habría realizado una simbiosis entre el "modelo bonapartista" y el "modelo fascista" para la construcción de poder. También hizo uso de la apertura política del radicalismo de Yrigoyen que extendió a los sectores obreros con el aditamento de la percepción corporativa y fascista para construir un movimiento de carácter popular.

Un gran respaldo a su acción de gobierno lo constituyó su esposa, Eva Duarte de Perón –afectivamente llamada Evita por sus partidarios– quien, a través de la fundación que llevaba su nombre, tuvo a su cargo la acción social. Su presencia fue importante para incorporar a las mujeres en el sufragio electoral para los comicios siguientes. Eva Perón falleció el 26 de julio de 1952.

Sobre un esquema de gobierno clientelar y luego de reformar la constitución Perón obtuvo el triunfo y asumió la segunda presidencia en 1952 pero, para ese entonces, el enfrentamiento con la oposición ya era muy duro. Las medidas utilizadas por el oficialismo para acallar a la oposición despertaron fuertes críticas en los diputados de la oposición, entre ellos, los de la UCR Arturo Frondizi y Ricardo Balbín. Este último incluso perdió sus fueros y fue encarcelado. La persecución también se amplió a militantes socialistas y comunistas.

Finalmente, perjudicada la economía argentina por el plan Marshall, el gobierno de Perón fue derrocado en 1955 por la Revolución Libertadora encabezada por los máximos dirigentes de las Fuerzas Armadas. Desde ese momento, el tutelaje de las mismas sobre la actividad política fue muy fuerte y no tuvo miramientos para interrumpir los procesos democráticos cuando lo consideraba necesario.

De la mano de las Fuerzas Armadas gobernaron ciertos sectores corporativistas vinculados a un rancio liberalismo que, en buena medida, colisionaba con los intereses nacionales.

Caudro 1. Presidentes entre 1930 y 2010

Presidente	**Profesión**	**Período**	**Causa de finalización**
1	2	3	4
José Félix Uriburu	Militar	1930–1932	Elecciones
Agustín P. Justo	Militar	1932–1938	Elecciones
Roberto M. Ortiz	Abogado	1938–1942	Renuncia
Ramón S. Castillo	Abogado	1942–1943	Golpe de Estado
Pedro Pablo Ramírez	Militar	1943–1944	Golpe de Estado
Edelmiro Farrell	Militar	1944–1946	Elecciones

1	2	3	4
Juan Domingo Perón	Militar	1946–1952	Elecciones
Juan Domingo Perón	Militar	1952–1955	Golpe de Estado
Eduardo Lonardi	Militar	1955–1955	Depuesto
Pedro Eugenio Aramburu	Militar	1955–1958	Elecciones
Arturo Frondizi	Abogado	1958–1962	Golpe de Estado
José María Guido	Abogado	1962–1963	Elecciones
Arturo Umberto Illia	Médico	1963–1966	Golpe de Estado
Juan Carlos Ongania	Militar	1966–1970	Depuesto
Roberto Marcelo Levingston	Militar	1970–1971	Depuesto
Alejandro Lanusse	Militar	1971–1973	Elecciones
Héctor José Campora	Odontólogo	1973–1973	Renuncia
Raúl Alberto Lastiri	Sin profesión	1973–1973	Llamó a elecciones anticipadas
Juan Domingo Perón	Militar	1973–1974	Fallecimiento
Estela Martínez de Perón	Bailarina	1974–1976	Golpe de Estado
Jorge Rafael Videla	Militar	1976–1981	Traspaso del gobierno a otro militar
Roberto E. Viola	Militar	1981–1981	Depuesto
Leopoldo F. Galtieri	Militar	1981–1982	Renuncia
Reynaldo B. Bignone	Militar	1982–1983	Elecciones
Raúl Ricardo Alfonsín	Abogado	1983–1989	Elecciones. Renuncia y entrega anticipada del gobierno
Carlos Saúl Menem	Abogado	1989–1995	Elecciones
Carlos Saúl Menem	Abogado	1995–1999	Elecciones
Fernando De la Rúa	Abogado	1999–2001	Renuncia
Eduardo Duhalde	Abogado	2001–2003	Elecciones
Néstor Carlos Kirchner	Abogado	2003–2007	Elecciones
Cristina Fernández de Kirchner		2007–continúa	

Fuente: elaboración propia.

Como puede observarse en el cuadro precedente, durante el período 1955–1976 la alternancia de los gobiernos militares y de los civiles –que no podían concluir su mandato por la irrupción de los golpes de Estado– imposibilitó una continuidad política y un desarrollo económico nacionales.

El balance de un siglo largo 1862–1976. De los orígenes del liberalismo en la Argentina a la configuración de la "matriz estado-céntrica"

En la década del setenta el *neoliberalismo* fue introduciéndose en los mecanismos del Estado argentino a los efectos de ir produciendo los cambios necesarios que beneficiaron a los sectores económicos de poder y que se profundizaron particularmente en los noventa.

Las raíces del pensamiento liberal preceden al nacimiento de la Argentina como Estado-Nación. Su filosofía se halla presente en el pensamiento de Juan Bautista Alberdi, quien a través de su libro *Bases y punto de partida para la organización política de la Confederación Argentina* (1852), sentó los cimientos que llevaron a la redacción de la Constitución Nacional. En esa obra deben destacarse los temas referidos a la defensa del libre comercio, a la libre navegación de los ríos y al progreso basado sobre el desarrollo industrial.

En términos políticos, Alberdi consideró el sufragio calificado en función a la instrucción, pero también a través de su lema "gobernar es poblar" otorgó prioridad a la inmigración, sentando de esta manera las bases que llevarían a que la Argentina se abriese a la inmigración. No obstante, su criterio fincaba en obtener que esa inmigración proviniera del norte de Europa, hecho que no sucedió como lo había imaginado. Ese espíritu liberal de Alberdi se encuentra plasmado en la Constitución Nacional de 1853.

Por su parte, como ya lo hemos señalado, la denominada *generación del 80* a fines del siglo XIX dio origen al período político conocido en la historia como "oligarquía liberal" en el marco de un esquema de dependencia económica comercial con el Reino Unido, el que se perpetuó de forma sostenida hasta 1930, momento en que comenzó a declinar como producto de la emergencia de un nuevo actor internacional: los Estados Unidos. La dirigencia correspondiente a la generación del 80 –a la que muchos le atribuyen el "único" proyecto de desarrollo nacional– adoptó las ideas positivistas en boga en Europa y conformaron el gobierno sobre la base de una estructura liberal, cuyas reformas residieron en el ideal de progreso. Ya se han mencionado sus tendencias políticas pero en términos económicos la oligarquía dirigente procedió al otorgamiento de concesiones, a la firma de empréstitos con los capitales extranjeros que pasaron a controlar los ferrocarriles, los puertos y los servicios públicos, la emisión de papel moneda sin respaldo y la entrega de créditos bancarios a particulares por amistad o por influencias políticas. Todo ello derivó en la especulación, en el endeudamiento del país en beneficio de algunos grupos de poder y en definitiva en la corrupción. Precisamente cien años después –entre 1989 y 2001– la dirigencia política caería en buena parte de estos procedimientos, llevando al país al borde del abismo: la obtención de dinero sin importar cómo, la especulación, las ganancias fáciles, las concesiones corruptas, la ostentación y el lujo desmedido crearon una "nueva

moral" en la sociedad argentina, similar a la que el 26 de julio de 1890 derivó en la revolución que derrocó al presidente Miguel Juárez Celman (1886–1890) y, entre el 19 y 20 de diciembre de 2001, en la renuncia del presidente Fernando De la Rúa, poniendo fin al ciclo iniciado por Carlos Saúl Menem en 1989.

El año 1930 significó asimismo el fin de la tradición democrática que de manera imperfecta estaba funcionando desde 1860 en la nación. Como expresa el historiador británico Ferns, puso fin "a sesenta ocho años de un sistema político representativo liberal que, a menudo en peligro y objeto de frecuente abuso, había sobrevivido e incluso había parecido fortalecerse".[33]

Así fue como a partir de 1930 se gestó en la Argentina una política de gobierno con un fuerte intervencionismo estatal a través de la sucesiva creación de organismos, instituciones y empresas estatales como la Comisión de Control de Cambios[34], el Banco Central de la República Argentina, la Junta Nacional de Carnes, la Junta Nacional de Granos, etc.

De alguna manera el intervencionismo estatal fue dando el marco necesario para la emergencia, a mediados de la década del cuarenta, de la "matriz estado-céntrica" que se mantuvo vigente hasta los años noventa, pero que comenzó a resquebrajarse a partir de mediados de la década del setenta con el endeudamiento externo de los países en vías de desarrollo que luego derivó en un agónico proceso de desestatización que aún perdura. Este proceso obedeció al seguimiento de los "modelos de desarrollo" impuestos por el neoliberalismo, los cuales podían ser extrapolados y aplicados a cualquier país sin tener en cuenta los componentes socioculturales.

A partir de 1930 y hasta 1983 el escenario político argentino giró en torno a una alternancia de gobiernos democráticos derrotados por golpes cívico-militares. Estos últimos contaron en su gestión económica con funcionarios liberales, lo cual se halla marcadamente en el gobierno del autodenominado *Proceso de Reorganización Nacional* (1976–1983) –más conocido como la última dictadura militar–, cuyo principal ministro de Economía fue Alfredo Martínez de Hoz.

El retorno del liberalismo. El *Proceso de Reorganización Nacional* (1976–1983)

El 24 de marzo de 1976 las Fuerzas Armadas, con el apoyo de sectores civiles, protagonizaron un golpe de Estado que derrocó a la presidente María Estela Martínez de Perón. La toma del poder, en sí misma, fue incruenta y no fue una sorpresa para la gran mayoría de los argentinos.

---

[33] Harry S. Ferns, *La Argentina*, Sudaméricana, Buenos Aires 1973, pág. 206.

[34] La Comisión de Control de Cambios pasó a controlar las divisas que ingresaban a través de las exportaciones. Los exportadores tenían la obligación de venderle sus divisas a la Comisión, la cual pagaba en pesos argentinos a un tipo de cambio inferior al del mercado.

El nuevo gobierno redactó un acta que fijaba el propósito y los objetivos para el Proceso de Reorganización Nacional que establecía "erradicar la subversión y promover el desarrollo económico de la vida nacional basado en el equilibrio y participación responsable de los distintos sectores a fin de asegurar la posterior restauración de una democracia republicana, representativa y federal, adecuada a la realidad y exigencias de solución y progreso del pueblo argentino".

Cabe agregar que entre los objetivos del acta se destacaba la "concreción de una situación socio-económica que asegure la capacidad de decisión nacional y la plena realización del hombre argentino, en donde el Estado mantenga el control sobre las áreas vitales que hacen a la seguridad y al desarrollo (...)".

Los militares se dedicaron a los aspectos políticos del gobierno y a la eliminación de la subversión, mientras que la economía quedó en manos de Alfredo Martínez de Hoz (1976–1981), a la sazón ministro de Economía, vinculado a los sectores agropecuarios. Martínez de Hoz implementó una fuerte política liberal y desde 1979 una política cambiaria que fijaba el valor del dólar a futuro conocida con el nombre de "tablita".

El mismo Martínez de Hoz explicó con posterioridad su política:

> Por creer en el principio de que no hay nación fuerte sin una moneda estable, habíamos exigido al país un esfuerzo considerable para quebrar la espiral inflacionaria que tuvo su efecto culminante en el último año y medio anterior al 29 de marzo de 1981. Así llegamos a que, en el último trimestre de 1980, el promedio anualizado del índice de precios mayoristas y minoristas fue inferior al 40% en comparación con el nivel de casi 1.000% cuando asumimos nuestras funciones.[35]

Según su opinión, las críticas que suelen hacerse a su gestión sólo obedecen a fines políticos pues la responsabilidad de los desaciertos se debieron a los reclamos de aquellos sectores más afectados por este esfuerzo, que se pronunciaban críticamente por lo que se denominó "atraso cambiario", como así también al traspaso traumático del gobierno de un presidente militar —general Jorge Rafael Videla— a otro presidente militar —general Roberto Viola— el 29 de marzo de 1981. Este traspaso, siempre según su argumentación, generó "incertidumbre y desconfianza" con la consecuente fuga de divisas. Martínez de Hoz considera:

> El cambio de rumbo impuesto por las nuevas autoridades, a partir de abril de 1981, afectó seriamente la confianza que había ganado el Proceso en la opinión pública y en los mercados nacionales e internacionales.[36]

A pesar de las justificaciones que pueda realizar el ex ministro, la realidad es contundente tanto a través de los datos económicos como por los costos

---

[35] José A. Martínez de Hoz, *Un balance de los últimos 15 años*, "Dirigencia", noviembre de 1995, pág. 16.

[36] *Ibid.*

sociales que les ocasionó a los argentinos su política económica. La misma giró en torno al endeudamiento externo para sostener su "tablita cambiaria", la apertura indiscriminada a las importaciones de productos que afectó a la industria nacional provocando el cierre de numerosas fábricas, una fuerte reducción salarial, entre otras medidas poco felices para la población.

Fue durante su gestión al frente del ministerio de Economía cuando se tomaron las primeras medidas de un liberalismo a ultranza que terminó por derrumbar la estructura industrial que la Argentina había logrado durante las décadas anteriores y que la habían consagrado como una potencia en el mundo periférico.

Cuando las Fuerzas Armadas tomaron el gobierno en marzo de 1976, la deuda externa era de casi 8.000 millones de dólares, al final de su gobierno había trepado a los 45.087 millones de dólares. Si se toman las cifras proporcionadas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), en el año 1976 la deuda externa era de 9.378 millones de dólares y hacia 1983 de 45.069 millones de la misma moneda. En 1981, cuando Martínez de Hoz deja el ministerio de Economía, la deuda externa había superado los 35.000 millones. El perjuicio que se le ocasionó al Estado y al pueblo argentino fue aún mayor. También las empresas privadas argentinas y extranjeras contrajeron deudas que sumaron unos 14.000 millones de dólares. Durante los pocos días en que Domingo Felipe Cavallo estuvo al frente del Banco Central de la República Argentina en 1982, la deuda externa privada fue nacionalizada, favoreciendo a importantes empresas privadas argentinas como así también a las filiales de las multinacionales.

Entre los años 1978 y 1981, es decir, durante la propia gestión del ministro Martínez de Hoz, "más de 38.000 millones de dólares habrían salido de Argentina de manera 'excesiva o injustificada', ello estaba permitido fundamentalmente por el hecho de que cada residente argentino podía comprar 20.000 dólares por día que podían a continuación ser colocados en el extranjero".[37]

En los años setenta, en líneas generales, las políticas neoliberales fueron adoptadas por los gobiernos cívico-militares de América que derrocaron a los gobiernos democráticos. Cabe agregar que, en estos años, desde el Estado hubo una política de represión del terrorismo que introdujo una violación a los derechos humanos y que, además, en 1982, llevó a cabo un intento de recuperación de las islas Malvinas –arrebatadas por el Reino Unido en enero de 1833– que involucró a la Argentina en un conflicto armado en el que Londres recibió el respaldo de los Estados Unidos y de la OTAN.

En la Argentina, con el retorno a la democracia, los gobiernos democráticos asumieron bajo el fuerte condicionante de la deuda externa. El gobierno

---

[37] Eric Toussaint, *Argentina ¿El eslabón más débil de la cadena mundial de la deuda?*, "El Periódico del CEID", año II, núm. 6, julio-septiembre, Buenos Aires 2002, pág. 1.

del presidente Raúl Alfonsín tuvo una primera gestión económica de confrontación con los organismos de crédito internacionales e intentó motorizar la creación de un "club de deudores latinoamericanos". Sin embargo, las presiones externas e internas imposibilitaron tomar ciertas medidas que podían afectar los intereses corporativos. Por otro lado, su intención de llevar adelante las primeras privatizaciones, entre ellas la de Aerolíneas Argentinas que contemplaba la administración de la empresa por parte de la escandinava *SAS*, encontró una fuerte oposición en los sectores sindicales y en el Congreso en los legisladores del peronismo. Paradójicamente, las privatizaciones tuvieron que esperar a que los que se oponían llegaran al gobierno en 1989 para concretarlas.

El presidente Alfonsín renunció al gobierno antes que finalizara su mandato presionado por un "golpe de Estado económico" organizado por ciertos grupos de poder en connivencia con quien sería primero canciller y luego Ministro de Economía del gobierno de Carlos S. Menem, el Dr. Domingo F. Cavallo. Durante su campaña electoral, Menem había prometido que sus medidas económicas girarían en torno a la "revolución productiva" y un fuerte aumento de salarios que serviría para incentivar el consumo. La realidad fue que ninguna de las dos propuestas se cumplió y que, desde que asumió el gobierno a mediados de 1989 y hasta el año 1991, el fantasma de la hiperinflación siguió asustando al gobierno y a la sociedad. Desde el comienzo Menem estableció una asociación con las corporaciones económicas, fundamentalmente con *Bunge & Born* que le proporcionó sus dos primeros ministros de Economía.

En 1991 Cavallo asumió como ministro de Economía, siendo el cuarto de la administración Menem y, a partir de ese momento se pusieron en funcionamiento todas las medidas ultraliberales tendientes a abrir los mercados económico, financiero y laboral. Las medidas que no lograban ser aprobadas por la oposición del Congreso fueron impuestas por decretos presidenciales. De esta manera la Argentina abrió absolutamente su economía en un momento en que los países desarrollados se aferraron al proteccionismo como resultado de la recesión que los afectaba desde comienzos de los noventa. En este contexto debe considerarse el reordenamiento de la Comunidad Económica Europea, la reunificación de Alemania en 1991, la desaceleración de la economía de Japón y la recesión en los Estados Unidos, la que aún perdura y que se manifestó con las peores ventas navideñas en el 2002 en varios años.

Las inversiones en los años noventa se limitaron, prácticamente, al sector servicios y a la compra de las empresas estatales. Es el período en que se incrementa la concurrencia y apertura de las cadenas de supermercados e hipermercados que afectaron profundamente al comercio minorista y a algunos sectores de las pequeñas y medianas empresas (pymes) mediante la importación de productos que competían con la industria nacional. Sin duda, la secuela de ello fue un incremento en la tasa de desempleo.

En rasgos generales se repitió en los 90 la misma situación que la Argentina conoció a partir de mediados de los setenta. La sanción en 1991 de la ley de convertibilidad del ministro Cavallo, fijando la paridad cambiaria de un dólar por un peso, nuevamente impuso una ficción en la sociedad argentina que se percibió con capacidad económica al cobrar sus salarios a valor dólar. Este proceso significó un golpe más para ciertos sectores de la industria que se vieron afectados por la importación de bienes manufacturados. Se abrió así otra etapa de desindustrialización con su correspondiente incremento en la tasa de desempleo y en un aumento de la economía informal.

La ley de convertibilidad y la situación económica constituyeron una bomba que explotó durante el gobierno del presidente Fernando De la Rúa, quien no supo dar respuestas y se vio obligado a renunciar luego de un alzamiento popular que tuvo lugar los días 19 y 20 de diciembre de 2001.

Tras una seria incertidumbre institucional, asumió el gobierno el senador Eduardo Duhalde quien logró encauzar la situación económica de la mano de su ministro de Economía Roberto Lavagna, quien continuó su gestión durante el gobierno del presidente Néstor Kirchner hasta que surgieron desavenencias entre ellos.

A MODO DE CONCLUSIÓN

En el año en que se conmemora el bicentenario de la Revolución de Mayo es oportuno realizar algunas reflexiones. Como se ha podido apreciar, tanto durante los años que se extendieron desde 1810 hasta la organización constitucional de 1853, como durante los años posteriores, la historia argentina ha mostrado una serie de antinomias que obstaculizaron su normal desarrollo. Cuando el sistema de fraude, impuesto por la oligarquía nacional que implantó un incipiente uso del clientelismo e hizo uso de la violencia política, fue quebrado y en 1916 asumió una nueva fuerza, la UCR, se pudo incluir a los sectores medios de la sociedad profundizando el sistema clientelar pero, en el contexto de la crisis mundial, no pudo confrontar con los esquemas corporativos. De ese modo, en 1930 el gobierno cayó y, encabezado por el sector militar, el sistema conservador se adueñó del poder imponiendo nuevamente el fraude bajo la ficción de una democracia. La Argentina pujante que ocupó los primeros diez lugares en el concierto internacional inició su desenfrenada caída en un proceso de gobiernos cívico-militares alternados con cortos períodos de gobiernos democráticos, los cuales, en general, salvo el peronismo, tampoco pudieron hacer frente a la oposición sindical.

Durante ese período, en la medida de sus posibilidades, los gobiernos del general Perón echaron nuevamente mano al clientelismo y se reemplazó la antinomia "conservador – radical" por la de "peronista – antiperonista". Tanto el

gobierno como la oposición no dudaron en apelar, cada vez con mayor frecuencia, a la violencia política. Las secuelas de esa contradicción aún perduran y han sido revitalizadas por los gobiernos de Néstor Kirchner y de Cristina Kirchner. Del mismo modo, recurrieron nuevamente al clientelismo para la conservación del poder. Como expresara oportunamente el político italiano Enrico Berlinguer (1922–1984) "los partidos actuales son, sobre todo, máquinas de poder y de clientelismo", lo que, en definitiva, frena el desarrollo de cualquier nación, pues sus políticos se obsesionan por ejercer el poder y no por construir las bases de crecimiento y desarrollo de la sociedad y del conjunto de la nación.

La vuelta de la democracia en 1983 comenzó a apartar a las Fuerzas Armadas del protagonismo que tenían tutelando a los gobiernos civiles. El presidente Alfonsín llevó a cabo los juicios contra los militares por violación de los derechos humanos pero poniendo un cierto límite con las leyes de "obediencia debida" y "punto final" que procuraban no acrecentar las heridas en la sociedad. Con respecto al gobierno del presidente Menem, indultó a los militares pero mediante su política de alineamiento con los Estados Unidos, los miembros de las Fuerzas Armadas participaron en las misiones de las Naciones Unidas y de la Primera Guerra del Golfo pero se procedió al desarme de las mismas, en la medida que no adquirió armamento y se desarmó el sistema de Fabricaciones Militares y se entregó el Área Material Córdoba –fábrica de aviones militares – a la empresa estadounidense Lockheed, la que no procedió a la producción de aeronaves y prácticamente la desactivó. Con Néstor Kirchner y con Cristina Kirchner se emprendió una seria ofensiva contra los militares de la época de la dictadura sometiéndolos nuevamente a juicio pero también se acrecentó la política de desarme.

De este modo, en los veintisiete años desde que se recuperó la democracia, los gobiernos civiles emprendieron una política de achicamiento del Estado que no sólo no cumple con sus mínimas obligaciones hacia sus ciudadanos sino que, en términos de defensa, ha dejado a una de las naciones más extensas del mundo en una situación de indefensión. En este sentido, se ha obrado de una forma desacertada.

La conmemoración del bicentenario requiere de una reflexión acerca de las cosas que los gobiernos han hecho bien –sin miramientos con respecto a la ideología– y refundar la republica a partir de una nueva pauta cultural que involucre a todos los sectores de la sociedad con miras a obtener los mejores resultados de una Nación con un gran potencial.

BIBLIOGRAFÍA

Botana Natalio, *El orden conservador*, Hyspamérica, Buenos Aires 1986.
Ferns Harry S., *La Argentina*, Sudamericana, Buenos Aires 1973.

Colombo Guillermo Eduardo, *Carlos Guerrero: Burgués terrateniente o clase dominante, su caso*, Jornadas Interescuelas – Departamentos de Historia, La Pampa 1997.

Guerrero Carlos, *Publicaciones prácticas de ganadería, agricultura e higiene agropecuaria,* Martino y Gutiérrez, Buenos Aires 1915.

Halperín Donghi Tulio, *De la revolución de independencia a la confederación rosista*, Paidós, Buenos Aires 1980.

López Roberto Rubén y Colombo Guillermo Eduardo, *Historia de los partidos políticos en la Argentina desde 1940 al 2004*, "Anales de la Facultad de Ciencias Empresariales", tomo I, núm. 2, Universidad Abierta Interamericana (UAI), Buenos Aires 2006.

Luna Félix, *Irigoyen*, Hyspamérica, Buenos Aires 1986.

Martínez de Hoz José A., *Un balance de los últimos 15 años*, "Dirigencia", noviembre de 1995.

Massot Vicente, *Revolución: Mayo 1810*, El Ateneo, Buenos Aires 2010.

Rock David, *El radicalismo argentino, 1890–1930*, Amorrortu, Buenos Aires 1977.

Rock David, *La construcción del Estado y los movimientos políticos en la Argentina 1860–1916*, Prometeo, Buenos Aires 2006.

Silvestre Jorge y Rodríguez Rossi Víctor, *La Masonería y el bicentenario*, Lajouane, Buenos Aires 2010.

Sommi Luis V., *La revolución del 90*, Pueblos de América, Buenos Aires 1957.

MARCOS PABLO MOLOEZNIK

EL DEVENIR HISTÓRICO DE LOS MILITARES Y LA SEGURIDAD NACIONAL EN AMÉRICA LATINA
(DE LA PROFESIONALIZACIÓN A LA DOCTRINA DE LA SEGURIDAD NACIONAL)

A MANERA DE INTRODUCCIÓN

La celebración de 200 años de existencia como Estados independientes para gran parte de la geografía latinoamericana, impone una reflexión sobre el papel que, tradicionalmente, desempeñaron los militares y las fuerzas armadas de la región; la inestabilidad política crónica de diversos países del subcontinente, encuentra su explicación en la intervención de los institutos armados, cuando no en la toma y el ejercicio directo del poder por parte de los propios uniformados.

La principal paradoja reside en que la profesionalización militar no constituyó, como se pensaba y esperaba, un antídoto u obstáculo formidable para evitar la presencia militar en la arena política; antes bien, todo parece demostrar que este proceso de modernización castrense se erigió en un acicate para la irrupción extraconstitucional de los hombres de armas, que encuentra su máxima expresión en las dictaduras militares de las décadas de los años setenta y ochenta del siglo XX.

De ahí, la necesidad de someter a análisis el derrotero de la profesionalización de las fuerzas armadas en Latinoamérica, así como la denominada *doctrina de la seguridad nacional*, que dominó las actuaciones de los militares de la región durante la guerra fría o conflicto Este-Oeste y que fue la plataforma ideológico-operacional que abrió las puertas a las dictaduras militares y a las aberraciones cometidas en el nombre del mundo libre y de la preservación del Estado de Derecho.

DE LA PROFESIONALIZACIÓN

Las ideas de defensa y seguridad en el subcontinente se caracterizan por una evolución similar en los diversos países que lo componen; comunes denominadores que trascienden las especificidades nacionales y que, con los proce-

sos independentistas, recogen tanto la herencia del molde militar español (para Hispanoamérica) como portugués (tratándose de Brasil). En ambos casos, la adopción de la tradición castrense de la península ibérica, supuso un amplio rol para las fuerzas armadas de las nacientes repúblicas de la región, en contraste con las misiones y funciones estrictamente militares de los países anglosajones, Alemania o Francia. Esto significa que, siguiendo a Edwin Liewen,[1] la asunción por los militares latinoamericanos de un amplio espectro de funciones ajenas a la profesión de las armas no es un fenómeno reciente, sino una herencia que se remonta a los orígenes de la nación misma.

En rigor, el legado de la *madre patria* es el ejército español del absolutismo monárquico, caracterizado por la obediencia ciega a las órdenes emanadas del superior jerárquico o subordinación completa del ejército a la persona del rey y la utilización plurifuncional del instrumento militar, como el desempeño de actividades ordinarias de administración y gobierno, e incluso de tipo judicial junto a las propiamente militares.[2]

En este marco, conviene destacar que existe un consenso – que se mantiene incólume – sobre las cuatro misiones reservadas a los institutos armados, a saber:[3]

a) Convencionales, entendida como la resolución de las amenazas tradicionales o un eventual ataque militar (defensa nacional propiamente dicha);

b) No convencionales, de la mano de las denominadas nuevas amenazas;

c) Las que se corresponden con los compromisos estratégicos que asume el país, tanto con sus aliados, como con la comunidad internacional; cuyo significado es la necesaria vinculación o nexo entre la política exterior y la política de defensa;

d) Las contribuyentes al desarrollo nacional, de acuerdo al papel subsidiario del Estado, tratándose del dominio de la política económica basada en el mercado. Esta misión responde a los roles latentes de las Fuerzas Armadas, producto de la génesis y tradición de los Estados-Nación en Latinoamérica; antítesis de las manifiestas, que vienen dadas por el marco jurídico;

Adicionalmente y como quinta tarea, se suman las funciones de seguridad pública, cuando las fuerzas de seguridad y policiales dependen del sector Defensa.

Cabe señalar que, en general, en la mayoría de los países existe una clara diferenciación entre la defensa nacional y la seguridad pública e interior[4], pues-

[1] Edwin Liewen, *Armas y Política en América Latina*. Sur, Buenos Aires 1960, pág. 25.

[2] Ramón Fernando López, *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1987.

[3] Jaime García Covarrubias, *Transformación de la Defensa: El Caso de EE.UU. y su Aplicación en Latinoamérica*, "Military Review", The Professional Journal of the U.S. Army, Edición Hispanoamericana, U.S. Army Combined Arms Center, Fort Leavenworth, Kansas Marzo-Abril 2005, pág. 25.

[4] Ver, por ejemplo: Paul R. Murray, Douglas J. & Viotti, *The Defense Policies of Nations (A Comparative Study)*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London 1994.

to que "El primero y principal objeto de un ejército es, por supuesto, la defensa contra enemigos externos".[5]

La propia realidad condiciona la vigencia y aplicación de las misiones propias de las fuerzas armadas en el hemisferio, en general, y en el subcontinente, en particular. Así, el último conflicto armado convencional entre dos o más Estados-Nación estalló en 1995, motivado por una controversia entre Perú y Ecuador por la delimitación de la Cordillera del Cóndor que separa a ambos países. Además, tanto el sistema de Naciones Unidas (ONU) como el regional, encabezado por la Organización de Estados Americanos (OEA), le imponen a aquellas naciones en litigio, mecanismos basados en la resolución pacífica de las controversias; lo que hace que las hipótesis de conflicto y las hipótesis de guerra clásicas pierdan importancia relativa, hasta casi desaparecer del escenario estratégico del continente.

En contraste, cobran cada vez mayor peso las misiones no convencionales, a la luz de amenazas emergentes tales como los movimientos insurgentes y contestatarios violentos, el narcotráfico y el crimen organizado en general y el terrorismo, así como su combinación, donde cada vez hay mayor consenso para el empeñamiento de las fuerzas armadas como máximo recurso de fuerza del Estado. En los casos de México y el istmo centroamericano, si bien el instrumento militar se encuentra separado de las instituciones policiales, la situación excepcional bajo el signo de la violencia y el homicidio intencional, ha obligado a los gobiernos en turno a comprometer directamente a los uniformados en el combate a la delincuencia y, por tanto, a desempeñar misiones y funciones de naturaleza policial o parapolicial.

También, en un mundo signado por los fenómenos globales, las misiones resultantes de acuerdos o alianzas o de la propia comunidad internacional son clave para contribuir a generar condiciones de confianza en los países comprometidos; la creciente participación de militares latinoamericanos en misiones de paz de la ONU, por resolución y mandato de su Consejo de Seguridad, son un claro ejemplo de esta megatendencia de la que no escapan las fuerzas armadas latinoamericanas.

Por último y por legado histórico, los militares en América Latina se han visto obligados a desempeñar misiones y funciones que no se corresponden estrictamente con la carrera militar y el *arte de la guerra.*

Son actividades extra-castrenses pero que importan una delicada responsabilidad, como tener presencia en los espacios vacíos, para la vertebración e integración del territorio nacional (la que encuentra sus raíces en la colonización, cuya punta de lanza muchas veces descansó en las espaldas de las fuerzas

[5] Frederick Martin Stern, *El Ejército Ciudadano*, Biblioteca del Oficial, vol. 509, Círculo Militar. Buenos Aires 1961, pág. 33.

armadas),[6] y posiblemente ser la única representación del aparato estatal y del gobierno central (autoridad) en zonas de difícil acceso y permanencia; participar en la construcción de infraestructura básica, como puentes y carreteras; desarrollar campañas de vacunación y de atención primaria a la salud; formar parte – y en la praxis coordinar – del sistema nacional de protección civil o defensa civil, para salvar vidas humanas en caso de catástrofes o contingencias naturales o socio-organizativas, entre otras.

En síntesis, Iberoamérica fue receptora de una concepción muy amplia de la función militar y una subordinación de tipo personal al jefe de Estado (plasmada en las Reales Ordenanzas de Carlos III), más que a las instituciones del país; concepción que se erige en una de las bases sobre la que se asienta la posterior amplitud del concepto de defensa de la región.

Tampoco fue mejor la herencia portuguesa: las fuerzas enviadas a Brasil estaban compuestas por antiguos delincuentes; lo que, en el *nuevo mundo,* derivó en la práctica de reclutar a los soldados entre los elementos marginales de la población, perpetuándose por muchos años en Brasil. Estos reclutas eran empleados, entre otras funciones, en las policiales así como en la construcción de edificios públicos.[7]

En tanto que el proceso de emancipación nacional fue encabezado por criollos, la mayoría de los cuales devinieron en caudillos que, con posterioridad a la independencia, protagonizaron una lucha intestina por el poder. Sin embargo, hubo excepciones, como los casos de Francisco de Miranda (1750–1816) y José de San Martín (1778–1850), quienes se formaron y combatieron encuadrados en el ejército español para identificarse con la causa libertadora de las naciones iberoamericanas y organizar ejércitos altamente entrenados y disciplinados en América del Sur.[8]

La anarquía que, como una epidemia, sucedió al advenimiento de la libertad en Latinoamérica, fue superada a mediados del siglo XIX con la modernización del aparato estatal, incluyendo sus fuerzas armadas. Para Rouquié, esto se explica porque el ejército moderno, símbolo de progreso y de la soberanía nacional, constituye un instrumento de centralización y, por ende, de fortalecimiento cuando no de construcción del Estado.[9]

---

[6] Por ejemplo, en aquellos países que recibieron una importante masa migratoria, el servicio militar obligatorio fue la institución que contribuyó más que ninguna otra, a la absorción y asimilación de los inmigrantes.

[7] José Manuel Ugarte, *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa*, Editorial Plus Ultra S.A., Buenos Aires 2004, pág. 165.

[8] Agustín Quesada Gómez, *Un hombre y un pensamiento, una espada y una misión: el nacimiento y la independencia de veinte naciones*; en: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, *Pensamiento y pensadores militares iberoamericanos del siglo XX y su influencia en la comunidad iberoamericana*, Ministerio de Defensa, Madrid 2003, págs. 33–50.

[9] Alain Rouquié, *El Estado militar en América Latina*, Siglo XXI Editores, México 1984, pág. 89.

Para lograr tal objetivo en el ámbito de la defensa, los hacedores de la política orientaron su búsqueda al *viejo mundo*, lo que no podía ser de otra manera; efectivamente, el prestigio de las armas francesas a partir de la revolución francesa y Napoleón Bonaparte – hechos, por cierto, contemporáneos del surgimiento de las primeras ideas de rebeldía y más tarde de los sucesivos movimientos independentistas latinoamericanos – influye significativamente en las ideas militares y en el diseño del instrumento militar de los nuevos países. El modelo francés de nación y pueblo en armas, fue adoptado en esencia por países tales como Brasil, Ecuador, Perú, Uruguay y Guatemala.

Pero, la derrota francesa de 1871 a manos de Prusia (guerra franco-prusiana), cambia fundamentalmente esta tendencia, y lleva a optar por el molde prusiano, basado en la conscripción a Argentina, Chile y Bolivia. Basta ilustrar el impacto de la llegada a Santiago de la misión militar alemana bajo la dirección del general Emil Körner en 1885, la cual determinó el comienzo de una profunda reorganización del ejército chileno bajo el molde prusiano; y que llevó a Argentina a seguir los mismos pasos en 1901, y en confiar en un coronel de infantería teutón – veterano de la primera guerra mundial – la conducción de las fuerzas armadas bolivianas durante la sangrienta guerra del Chaco (1932–1935). Posteriormente, la *prusianización de segunda mano* se hizo sentir en Colombia, Venezuela y El Salvador, de la mano de instructores militares chilenos.[10]

Entre fines del siglo XIX y principios del XX, la composición de las fuerzas armadas cambia de manera radical, al contar con oficiales profesionales, reclutados y formados en academias o escuelas militares en el arte de la conducción, incluyendo el sistema de Estado Mayor para puestos superiores de mando; mientras que se apela a la leva en masa tratándose del personal subalterno y tropa; o, lo que es lo mismo, al advenimiento de ejércitos ciudadanos, integrados por soldados dispuestos a dar la vida en defensa de un proyecto de nación independiente.

Por el contrario, el nacimiento de los modernos ejércitos de los países centroamericanos y caribeños, respondió al patrón del *United State Marine Corps (USMC)*, lo que se explica a la luz de las recurrentes intervenciones militares estadounidenses o diplomacia de las cañoneras.

En conclusión, la profesionalización de las fuerzas armadas latinoamericanas abrevó en orientaciones doctrinarias e influencia de las principales potencias militares de la época que, hasta el inicio de la segunda conflagración mundial (1939), fueron – para los ejércitos de tierra – Francia y Alemania y la *Royal Navy* en el caso de las armadas o marinas de guerra.

[10] *Ibid.*, págs. 90–113. Para profundizar, se recomienda consultar: Ferenc Fischer, *La expansión (1885–1918) del modelo militar alemán y su pervivencia (1919–1933) en América Latina*, “Revista del CESLA”, año noveno, núm. 1, Centro de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Varsovia 2008, págs. 135–160

En un trabajo considerado ya clásico, se entiende a la profesionalización de la carrera de las armas como "un estado de organización militar caracterizado por: capacidad técnica y organizativa para el manejo de medios de violencia abrumadoramente superiores a los disponibles en la población civil; cohesión interna expresada en obediencia regular a las líneas de comando formalmente establecidas; y, autoidentificación corporativa, expresada en un sentimiento de unidad orgánica y en conciencia de ellos mismos como una entidad aparte del resto de la sociedad".[11]

Paradójicamente, este proceso de modernización coincide con la irrupción de los militares en la arena política a principios de los años treinta del siglo pasado; asonadas y golpes de Estado en general incruentos o sin derramamiento de sangre que se asemejan más a desfiles del personal castrense, pero que contribuyen a la inestabilidad política de la región.

A LA DOCTRINA DE LA SEGURIDAD NACIONAL

Ahora bien, con la finalización de las hostilidades en 1945, y la pérdida del prestigio militar alemán y francés (conviene recordar que el ejército galo fue derrotado en junio de 1940 por la *blitzkrieg* germana), se impone en América Latina la influencia militar y doctrinaria estadounidense, por lo que las misiones militares de asistencia y asesoramiento militar europeas en la región fueron paulatinamente sustituidas por misiones del *US Army*. Al creciente dominio del modelo militar norteamericano, se suma el denominado *Sistema Interamericano de Defensa*, que responde al panamericanismo y cuyos principales componentes – aún vigentes – son: la Junta Interamericana de Defensa (1942); su apéndice, el Colegio Interamericano de Defensa (1962); el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) de Río de Janeiro (1947); y el organismo regional, es decir, la Organización de Estados Americanos (1948).[12] Esto explica que, hacia mediados de la década de los años cincuenta del siglo XX y coincidiendo con el surgimiento y auge en Estados Unidos del pensamiento de defensa basado en el conflicto Este-Oeste, comenzó a operarse en Latinoamérica un cambio fundamental en las doctrinas en materia de defensa y seguridad. Con llamativa uniformidad, las doctrinas vigentes en materia de defensa en la región se caracterizaron por las siguientes notas esenciales:[13]

---

[11] Guillermo A. O'Donnell, *Modernización y golpes militares. Teorías, comparación y el caso argentino*, "Revista Desarrollo Económico", vol. 12, núm. 47, octubre-diciembre, Buenos Aires 1971, pág. 531.

[12] Para mayores detalles ver: Marcos Pablo Moloeznik, Carlos Mercado Casillas, *Cuba y la seguridad internacional en las Américas*, en: Andrzej Dembicz (ed.), *Cuba 2009 (Reflexiones en torno a los 50 años de la revolución de Castro)*, Centro de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Varsovia, Varsovia 2009, págs. 306–308.

[13] José Manuel Ugarte, *Los conceptos jurídicos…*, *op.cit.*, págs. 169 y 170.

a) Utilización de la seguridad nacional como concepto básico, al que se le asigna alcances virtualmente omnicomprensivos, prácticamente equivalentes en extensión a la política exterior e interior del Estado;

b) Reducción de la política de los Estados-Nación al binomio representado por la Seguridad Nacional y el Desarrollo, conceptos recíprocamente vinculados e interrelacionados;

c) Otorgamiento al concepto de defensa de una amplitud similar al de la seguridad nacional;

d) Virtual unificación de los conceptos de defensa nacional y seguridad interior;

e) Concesión a la seguridad interior de un carácter bélico, especialmente con miras al conflicto Este-Oeste.

De donde surge la llamada *doctrina de la seguridad nacional*, que establece taxativamente que el único enfrentamiento existente en el orbe es el conflicto Este-Oeste, conocido también como Oriente contra Occidente; y al que debieron subordinar todo su accionar las naciones en desarrollo emplazadas en cada una de las zonas de influencia que las dos superpotencias asignaran casi al terminar la segunda guerra mundial en la ciudad de Yalta. Mientras que la aplicación militar de dicha doctrina trae aparejado que:[14]

- El peso principal de la lucha armada contra el movimiento comunista internacional descanse en las espaldas de Estados Unidos y sus aliados de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN);
- Para el resto de las naciones del hemisferio, se impone el deber de posponer todo enfrentamiento regional hasta tanto finalice el conflicto Este-Oeste; de mantener el orden interior en sus respectivos países, combatiendo la infiltración marxista-leninista y el desorden social resultante; de colaborar en el mantenimiento del libre tránsito marítimo por los océanos que bañen sus respectivas costas; y, de tener preparado un reducido contingente de intervención, más que para combatir realmente, para darle carácter multinacional – y legitimar – al accionar del poder hegemónico contra un país del continente (vg. caso Santo Domingo 1962/63).

Tales conceptos doctrinarios se tradujeron en profundas modificaciones orgánico-funcionales tanto en materia de defensa nacional como de seguridad interior, afectando de la siguiente forma a las fuerzas armadas, de seguridad y policiales:[15]

a) Adoctrinamiento, adiestramiento, dimensionamiento, equipamiento, conformación y despliegue de las fuerzas armadas con miras a su empleo prioritario en seguridad interior, y sólo excepcionalmente en defensa nacional;

[14] Coronel (R) Horacio Ballester P., *Proyecciones geopolíticas hacia el tercer milenio (El dramático futuro Latino Americano Caribeño)*, Ediciones Fin de Siglo, Buenos Aires 1993, págs. 60 y 61.

[15] José Manuel Ugarte, *Los conceptos jurídicos...*, *op.cit.*

b) Desaparición o carencia de una estructura orgánico-funcional en materia de seguridad interior y policía; integración de dicha estructura a la estructura orgánico-funcional existente en materia de defensa, estableciéndose la subordinación y/o control operacional por parte de las fuerzas armadas, sobre las fuerzas de seguridad y los cuerpos policiales;

c) Asignación a las fuerzas armadas de la misión permanente, de naturaleza política, de lucha contra el movimiento comunista internacional, y de las misiones de preservación del orden interno y de lucha contra movimientos insurreccionales o guerrilleros; otorgándose prioridad a la lucha ideológica contra el comunismo;

d) Reconocimiento, como función esencial a los organismos de inteligencia militares, de misiones de obtención de información, producción de inteligencia y realización de operaciones de inteligencia, con relación a la lucha ideológica y, en general, a aspectos políticos y sociales, o de naturaleza policial del propio país;

e) Sustitución de los conceptos de defensa basados en la nación en armas y en la guerra total – defensa armada de la soberanía e integridad territorial de la nación, llevada a cabo con la totalidad de sus fuerzas morales y materiales, con fuerte sesgo industrialista y tecnológico orientado a la defensa – por conceptos doctrinarios basados en el conflicto Este-Oeste.

La génesis y desarrollo de movimientos insurreccionales en América Latina y, consecuentemente, la lucha contrainsurgente, ilustran esta etapa histórica del subcontinente, por lo que vale la pena detenernos y llevar a cabo breves consideraciones sobre los mismos.

LA INSURGENCIA EN AMÉRICA LATINA

La denominada *teoría del foco*, por un lado, y la guerrilla urbana encarnada en Marighella, por otro, son los dos ejemplos seleccionados para dar cuenta de la situación imperante en la región como consecuencia de la deposición del régimen de Fulgencio Batista en Cuba.

El Foquismo

La problemática de la revolución constituye el *leitmotiv* de las sociedades latinoamericanas en la década de los años sesenta del siglo XX: la victoria de la Revolución Cubana en 1959 es el foco que las ilumina y, a la vez, un ejemplo a imitar.

Ernesto "Che" Guevara se convierte en un verdadero símbolo para la izquierda revolucionaria de América Latina; en tanto que, el triunfo del movimiento guerrillero en Cuba, inspira experiencias de guerra revolucionaria para

la conquista del poder político.[16] Se trata de una ambiciosa lucha revolucionaria continental que, en interpretación del propio "Che", se sustenta en numerosos factores de unidad latinoamericana, tales como la lengua, las costumbres, la religión, y sobre todo una gran identidad entre las clases de esos países, al haber por todas partes latifundios, subdesarrollo, hambre y el "mismo dueño".[17] En otras palabras, un contexto que determina que "Hoy la revolución sea inevitable en muchos países de América Latina. No es la voluntad de las personas la que determina ese estado de cosas. Son fundamentalmente las condiciones de explotación del hombre americano, el progreso de la conciencia revolucionaria de las masas, la crisis mundial del imperialismo y el movimiento de lucha universal de los pueblos oprimidos (...). Nosotros podemos concluir que si la decisión reside en la instauración en América de sistemas sociales más justos, la solución pasa inexorablemente por la lucha amada"[18]; lucha armada "(...) como medio de resolver las contradicciones insalvables entre explotadores y explotados, en determinadas condiciones históricas."[19]

Su concepción, plasmada en el ensayo "La guerra de guerrillas", no deja lugar a dudas: la Revolución Cubana, como producto o resultado de la acción de guerrilleros, mal armados, pocos y con escasos recursos en una primera etapa; identifica así a la Revolución Cubana con la campaña guerrillera.[20] Así, en sus "Principios generales de la lucha guerrillera", Guevara afirma que,[21] "La victoria armada del pueblo cubano sobre la dictadura batistiana ha sido (...) un modificador de viejos dogmas sobre la conducta de las masas populares de la América Latina, demostrando palpablemente la capacidad del pueblo para liberarse de un gobierno que lo atenaza, a través de la lucha guerrillera ... (concluyendo)

---

[16] Recomendamos, Darcy Ribeiro, *El Dilema de América Latina: Estructuras del Poder y Fuerzas Insurgentes*, 11° Edición, Editorial Siglo XXI, México 1984, págs. 235 y ss.

[17] Ernesto Guevara, *La guerra de guerrillas*, en: Marx y otros, *La Lucha de Guerrillas* – Según los clásicos del marxismo-leninismo, Ediciones Júcar, Biblioteca Júcar de Política, Selección de Mauro Armiño, Madrid 1979, pág. 187.

[18] Ernesto Guevara, *Oeuvres III: Textes Politiques*, François Maspero, Petite Collection Maspero 36, Traduction: Fanchita Gonzalez-Batlle, Paris 1971, pág. 76.

[19] Ernesto Guevara, en: Vo Nguyen Giap, *Guerra del Pueblo, Ejército del Pueblo*, Ediciones La Rosa Blindada, Colección de ensayos "Los tiempos nuevos", dirigida por José Luis Mangieri, Introducción a cargo del Comandante Ernesto "Che" Guevara, Buenos Aires 1971, pág. 7.

[20] Enero de 1957: después del desastroso desembarco de los ochenta y tres revolucionarios llegados de México a bordo del Granma, doce sobrevivientes deambulan perdidos en las montañas de Oriente. Enero de 1959: dos columnas guerrilleras, con varios miles de rebeldes, atraviesan la isla de este a oeste y toman La Habana. Ver; François Chatelet, Olivier Duhamel y Evelyne Pisier-Kouchner, *Historia del Pensamiento Político*, Editorial Tecnos, Colección Ciencias Jurídicas, Derecho Político y Constitucional, Madrid 1987, págs. 230–231. También resulta ilustrativo: Ernesto Guevara, *Pasajes de la Guerra Revolucionaria*, Ediciones Era S.A., Serie Popular Era, México 1969.

[21] Ernesto Guevara, *Obra Revolucionaria*, Ediciones Era S.A., Serie Popular Era, México 1969, pág. 27. También: Ernesto Guevara, *La guerra de...*, *op.cit.*, pág. 189.

Consideramos que tres aportaciones fundamentales hizo la Revolución Cubana a la mecánica de los movimientos revolucionarios en América, son ellas:

1. Las fuerzas populares pueden ganar una guerra contra el ejército.

2. No siempre hay que esperar a que se den todas las condiciones para la revolución; el foco insurreccional puede crearlas.

3. En la América subdesarrollada, el terreno de la lucha armada debe ser fundamentalmente el campo."

En síntesis, la idea central descansa en el siguiente principio: con un pequeño número de combatientes y escasos recursos y apoyo político popular, es factible crear las condiciones necesarias para la toma del poder político y la Revolución; tal es la principal enseñanza de la exitosa campaña guerrillera cubana. Y, crear dos, tres, varios Vietnam, sólo depende de las vanguardias revolucionarias que estén dispuestas a la lucha militar (foco).

Aun más, "Es natural que las condiciones geográficas y sociales de cada país determinen el modo y las formas peculiares que adoptará la guerra de guerrillas, pero sus leyes esenciales tienen vigencia para cualquier lucha de este tipo… (concluyendo) Es esto un boceto, que transcribe lo que fue pasando en las distintas etapas de la guerra de liberación cubana, pero que tiene aproximadamente un contenido universal."[22] Por tanto, Cuba no sólo exhibe ante el mundo que la guerra chica o guerra de la pulga cuenta con peso específico propio, sino también con una validez de carácter universal.

Régis Debray, un joven y entusiasta admirador del "Che", es quien se encarga de difundir esa *ley de validez universal*; desarrollando lo que él mismo denomina "Teoría del Foco". Su obra "¿Revolución en la revolución?" ejerce, junto con los escritos de aquél, una influencia decisiva sobre la juventud revolucionaria latinoamericana; suscitando diversos focos insurreccionales, que a la postre son extinguidos.

En consecuencia, las experiencias latinoamericanas de guerra revolucionaria fracasan, dando lugar al establecimiento de sendas dictaduras militares. Y es que, estos grupos insurreccionales conceden primacía al factor militar, subestimando a la política; en definitiva, la política de las armas, reemplaza a las armas de la política. La simplificación de la Revolución Cubana a la gesta guerrillera de Sierra Maestra, desconociendo o infravalorando otras condiciones de orden político, económico y social – que configuran el contexto general en el que actúan Fidel Castro y los "barbudos" del Granma – , contribuye a su errónea interpretación y, por ende, al trágico fin de estos grupos armados.

Ernesto Guevara deja de lado factores de gran significación política, centrándose en el análisis de los aspectos tácticos-operacionales de la guerra chica: en este sentido, "La guerra de guerrillas" debe ser interpretado como

[22] *Ibid.*, *Obra…*, pág. 71; el subrayado es nuestro.

un mero manual militar, que explica la lucha en la montaña, los problemas que se derivan de la guerra de la pulga (logística), y la configuración del ejército rebelde (organización), entre otros[23]; enmascarando la lucha en las ciudades, las huelgas, los movimientos propiamente políticos, y negando de esta forma que el triunfo de la Revolución se basa precisamente en la articulación de ambos aspectos.

No obstante y tal como lo demuestra Mao Tse Tung, la manifestación concreta de las condiciones objetivas puede variar significativamente de país a país; por tanto, toda supuesta universalidad debe rechazarse. El problema de la toma del poder vía la lucha armada debe ser resuelto en concreto, de acuerdo con las propias características o peculiaridades de cada nación. El líder chino se opone a todo enfoque mecánico, destacando que la guerra revolucionaria tiene una serie de leyes específicas que le vienen dadas por el carácter específico de la realidad a modificar; caso contrario "(...) seremos una vez más como quien "se recorta los pies para que quepan los zapatos (...)"[24] Además, combate la posición de aquellos que conceden a los asuntos militares primacía sobre la política; en mayor medida tratándose de una guerra revolucionaria: la lucha guerrillera es sólo una herramienta al servicio de la política, y no un fin en sí misma.[25]

Volviendo a Debray, para él "La fuerza guerrillera es el partido en embrión. Esta es la extraordinaria novedad introducida por la Revolución Cubana (...) El ejército del pueblo será el núcleo del partido, no viceversa. La fuerza guerrillera es la vanguardia política (...) y de su desarrollo un real partido puede surgir"[26]; criticando demoledoramente la subordinación o dependencia de las guerrillas respecto de los partidos políticos: aquellas por sí solas se encargarán de crear las condiciones políticas y, una vez llevada a cabo la conquista del poder político, recién será necesaria la presencia del partido como conductor. Rechaza pues a los partidos políticos burocratizados, enraizados en las ciudades, "esas incubadoras tibias que infantizan y aburguesan."[27]

---

[23] Ernesto Guevara, *Oeuvres I: Textes Militaires*, François Maspero, Petite Collection Maspero 34, Traduction: Gérard Chaliand, Juliette Minces et Fanchita Gonzalez-Batlle, Paris 1971. Trata, entre otros, los siguientes temas: 1. „Principios Generales de la Guerra de Guerrillas" (Estrategia y táctica de la misma, Guerra en terreno favorable y en terreno desfavorable); 2. "La Guerrilla" (La organización de una guerrilla, Desarrollo de la guerra de guerrillas); 3. "Organización del frente de guerrilla" (Sabotaje, La industria de guerra); 4. "De la formación de la primera guerrilla a la defensa del poder conquistado"; y, 5. "El método de la guerra de guerrilla".

[24] Mao Tse Tung, *Selección de Escritos Militares*, Ediciones La Rosa Blindada, Buenos Aires 1972, pág. 85.

[25] *Ibid.*, pág. 56.

[26] Regis Debray, ¿Révolution dans la révolution? – et autres essais – , François Maspero, Petite Collection Maspero 38, Paris 1972, págs. 34–35; la traducción es nuestra.

[27] Ver: Regis Debray, *op.cit.*, *Parti et Guérilla*, págs. 158–180.

Recapitulando, el foquismo pretende crear artificialmente una confrontación política que derive en un cambio radical de las estructuras. Pero, como lo demuestra la historia, sólo si se acumula suficiente material combustible "una sola chispa puede incendiar toda la pradera"[28] (en este caso, la vanguardia guerrillera). Es evidente que existe una clara confusión entre "guerrillerismo"[29] y "revolución"; una excesiva sobre-estimación de la lucha armada, del plano militar en detrimento de lo político. Lo que determina su dramático corolario: Bolivia, 9 de Octubre de 1967 demuestra al mundo, y en especial a Latinoamérica, que un foco guerrillero aislado del pueblo sucumbe irreversiblemente.[30]

La guerrilla urbana: Carlos Marighella

En nombre de la ortodoxia marxista-leninista, emerge el cuestionamiento respecto a los postulados básicos del foquismo; en especial, las críticas se concentran en lo que se considera "desviación ideológica", tal como la sustitución de la ciudad por el campo en la lucha armada. El brasileño Carlos Marighella encabeza esta línea crítica, propugnando la guerrilla urbana.

El objetivo estratégico del cual parte es el de, "(…) transformar la crisis política en lucha armada del pueblo contra el poder militar."[31] Bajo esta premisa, en el documento "Sobre problemas y principios estratégicos" – de su autoría – , se dirige al pueblo brasileño, haciendo un dramático llamamiento a la lucha armada.

En otro pasaje de aquél, expone la transformación de la guerra de guerrillas en guerra de movimiento, trasplantando mecánicamente un axioma establecido para otra realidad. Mas, la particularidad de esta experiencia, radica en el énfasis puesto en la guerrilla urbana: esto se explica, dada la "situación de dictadura que conoce el país", y debido a la existencia de una vanguardia revolucionaria constituida por los trabajadores u obreros de los grandes conglomerados urbanos.[32]

---

[28] Mao Tse Tung, *Selección…*, *op.cit.*, pág. 71.

[29] Siguiendo a C. Schmitt, *Teoría del Partisano – Acotación al contenido de lo político*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1966. Entendemos por "guerrillerismo", la forma de lucha militar irregular que enfrenta a los ejércitos regulares con métodos "no ortodoxos".

[30] Ernesto Guevara, *El Diario del Che en Bolivia*, 23° Edición, Editorial Siglo XXI, Introducción a cargo de Fidel Castro, México 1986.

[31] Carlos Marighella, *Teoría y Acción Revolucionarias*, 2° Edición, Editorial Diógenes, México 1972, pág. 10.

[32] *Ibid.*, pág. 61. Texto completo de *Sobre problemas y principios estratégicos*, págs. 51–61. Vale acotar que los principios planteados por éste, se corresponden en su totalidad con los establecidos por Mao Tse Tung en su obra *La guerra de guerrillas*, de 1937. (Entre paréntesis, el líder brasileño visita China continental en dos ocasiones: 1963 y 1964, sobre el particular, ver págs. 125–127.)

Tal es la importancia que le confiere a la lucha urbana, que el Movimiento Acción Libertadora Nacional – bajo su liderazgo – , publica un "Minimanual del Guerrillero Urbano"; éste, se ocupa exclusivamente del aspecto militar (plano técnico-operacional de la lucha armada).[33] También esta experiencia se caracteriza por subordinar la política a los supuestos imperativos de la lucha armada. Abreviando, estas fuerzas insurgentes fracasan porque pensando de una manera antidialéctica, dejan en manos de lo militar el aspecto político de la realidad a modificar. Es decir, políticamente la lucha armada constituye un instrumento al servicio de las demandas de lo político y no al revés: en mayor medida, tratándose de un conflicto de corte revolucionario. Asimismo, no podemos dejar de insistir en ello; cada país, cada nación, posee sus propias y específicas particularidades. Por tanto, la guerra revolucionaria latinoamericana de la década de los años sesenta, se frustra – esencialmente – , por lo esbozado a lo largo de estas páginas.

LOS TEÓRICOS CONTRARREVOLUCIONARIOS LATINOAMERICANOS

Al calor de la guerra fría y en el marco de la lucha armada de grupos asistémicos, pensadores militares de la región realizan construcciones teóricas propias, entre las que destacan las de Villegas – quien estuvo al frente del Consejo Nacional de Seguridad (CONASE) – en Argentina, y De Couto e Silva, a cargo del Sistema de Información Militar (SIM) de Brasil, que a la postre dejan expedito el terrorismo de Estado de las décadas de los años setenta y ochenta del siglo pasado. En contraste, una corriente que reconoce en la pobreza y las abismales diferencias sociales el germen de la subversión, presenta como exponente a Mercado Jarrín.

Escuela Argentina: General Osiris Guillermo Villegas

La Revolución Cubana muestra a los ejércitos latinoamericanos – entre ellos al argentino – algo que ya están dispuestos a ver; les confirma en sus opciones estratégicas de alineamiento y les descubre una nueva función: la seguridad interna. Bajo este contexto, los militares argentinos toman posición por el Oeste, alineándose en los dispositivos continentales de defensa con epicentro en Estados Unidos.[34] Ésta es la época en que maduran las concepciones sobre el desarrollo y la seguridad.

[33] *Ibid.*, pág. 125.

[34] Ernesto López, *Doctrinas Militares en Argentina: 1932–1980, La Etapa Neoliberal*; en: López Ernesto y otros, *La Reforma Militar*, Editorial Legasa, Colección Nueva Información, dirigida por Rogelio García Lupo, Buenos Aires 1985, pág. 126.

Empero, en Argentina, el desenvolvimiento doctrinario de aquella temática reconoce el sobredimensionamiento del tema de la seguridad; Rouquié, por ejemplo, establece que cerca de la tercera parte de los artículos publicados en la Revista de la Escuela Superior de Guerra entre enero de 1958 y diciembre de 1964, se consagran al análisis de la guerra subversiva.[35]

También la Biblioteca del Oficial, la colección publicada por el Círculo Militar – que agrupa a la oficialidad del ejército de tierra – , edita varias obras dedicadas al tema. Entre éstas, destaca la del entonces coronel Osiris Villegas, "Guerra Revolucionaria Comunista"[36], como un típico exponente de cómo se aborda esa problemática por aquella época. A lo largo de sus XVI capítulos, analiza exhaustivamente el "peligro comunista"; los títulos de los acápites revelan la transición doctrinaria de las fuerzas armadas argentinas, operada en esas fechas: El imperialismo ruso-soviético; La ideología revolucionaria; Comunismo y Anticomunismo; Los errores de la democracia; Guerra Revolucionaria Comunista (…) No dedica ni un sólo capítulo al tema del desarrollo.

Esta excesiva sobreestimación del "peligro comunista", persigue un objetivo: legitimar la ubicación del país y de su ejército en el polo *Occidental y Cristiano* de un mundo enfrentado. Años más tarde, y como consecuencia del conflicto bélico del Atlántico Sur (1982), el ya retirado general Villegas reflexiona sobre el futuro de los sistemas defensivos de la alianza occidental: lo que le inquieta, es que Estados Unidos "Ha demostrado que no posee las condiciones propias de un líder, revelando graves falencias como conductor del mundo occidental y reiterando que el apoyo norteamericano carece de confiabilidad."[37]

La incapacidad de la superpotencia americana, se refleja – siguiendo a Villegas – en haber "(…) provocado que los ejes Este-Oeste y Norte-Sur virtualmente se entrecrucen (…)"[38], modificando así el pentagrama estratégico del mundo. Y también en haber causado – su actitud ante la guerra – su divorcio con Latinoamérica, posibilitando de esta forma a la Unión Soviética el reforzamiento de su ya lograda infiltración ideológica en el Continente.

---

[35] Alain Rouquié, *Poder Militar y Sociedad Política en Argentina*, Emecé, Traducción de Arturo Iglesias Echegaray, II Volúmenes, Buenos Aires 1981, vol. II. 1943–1973, págs. 157 y ss. En tanto que para un punto de vista militar sobre los métodos de la guerra contrarrevolucionaria; ver: Julio Alberto Cirino, *Argentina frente a la guerra marxista*, Editorial Rioplatense, Buenos Aires 1976.

[36] Sus obras más importantes y de mayor difusión son: Coronel Osiris Villegas, *Guerra Revolucionaria Comunista*, Círculo Militar, Biblioteca del Oficial, núm 525, Buenos Aires 1962 y General Osiris Villegas, *Políticas y Estrategias para el Desarrollo y la Seguridad Nacional, Editorial Pleamar*, Buenos Aires 1969.

[37] General Osiris Villegas, *La Guerra de las Malvinas*, "Revista Geopolítica" – Hacia una doctrina nacional – , año VIII, núm. 25, Buenos Aires 1982, pág. 74.

[38] *Ibid.*, pág. 74.

Lo que subyace en el análisis de Villegas es una clara confusión ideológica, a raíz del papel desempeñado por el líder de occidente durante la contienda de su país contra Gran Bretaña. El rechazo del que, en su día, acepta como guía de occidente, marca una crisis doctrinaria que afecta a los oficiales que – como él – , refutan todo proyecto argentino de autodeterminación. Cabe recordar que este oficial superior del ejército argentino fue el padre de la Ley de Defensa Nacional Número 16970, sancionada en 1967, que a la letra de su Título I, Artículo 1º, rezaba así :

"La presente ley establece las bases jurídicas, orgánicas y funcionales fundamentales para la preparación y ejecución de la defensa nacional, con el fin de lograr y mantener la seguridad nacional necesaria para el desarrollo de las actividades del país, en procura de sus objetivos nacionales".

En tanto que en su Artículo 2º determinaba que:

"La seguridad nacional es la situación en la cual los intereses vitales de la Nación se hallan a cubierto de interferencias y perturbaciones sustanciales".

En virtud de su Artículo 3º, la defensa nacional comprendía el conjunto de medidas que el Estado adopta para lograr la seguridad nacional, por lo que se trataba de un concepto que abarcaba virtualmente la política nacional; difícil es concebir, en efecto, una medida gubernamental que no tenga por objeto librar de interferencias y perturbaciones sustanciales a los intereses vitales de la Nación.

La concepción de la seguridad nacional derivada de este ordenamiento jurídico, presentaba tres aspectos principales, a saber:[39]

a) los intereses vitales de la Nación;

b) las interferencias y perturbaciones sustanciales;

c) la situación ambiental conformada.

En cuanto a los intereses vitales de la Nación, el ideólogo de este marco normativo de fines de la década de los años sesenta, entendía como tales la promoción de la explotación de los recursos naturales; el impulso al desarrollo de las industrias básicas; contar con una infraestructura eficiente, en esfuerzo mancomunado del sector público con el privado, que ha de encontrar con ello los incentivos necesarios para desenvolver su iniciativa e impulsar su capacidad creadora. Mientras que, en su concepción, hacen a la seguridad del Estado, porque de ellos derivan el crecimiento del potencial, en los diferentes factores que inciden en el bienestar económico y en la tranquilidad social. Por su parte, el interés nacional va ligado al estilo nacional, como concepción del hombre, de la organización social y del Estado y a la doctrina para formular y resolver los problemas de la dinámica externa e interna de la Nación

Con respecto a las interferencias y perturbaciones sustanciales, entiende por tales aquellas que creadas y explotadas por intereses no nacionales, ya

[39] General Osiris Villegas, *Políticas y Estrategias para el Desarrollo y la Seguridad Nacional*, (Enfoques y Temas), Biblioteca del Oficial, Círculo Militar, Buenos Aires 1969.

sea desde adentro o de más allá de las fronteras, actuando abierta o subrepticiamente, restan, paralizan o modifican para su provecho, la concreción de los objetivos nacionales. Bajo este paraguas, constituyen interferencias y perturbaciones sustanciales, la existencia de grandes espacios vacíos, la irregular distribución de la población, la escasa explotación de sectores básicos (tales como minería, siderurgia, petroquímica, química pesada) y la carencia de una infraestructura adecuada para el actual grado de desarrollo (energía, caminos, medios de telecomunicaciones, transportes) y su evolución. Por otro lado, la subversión comunista con un pie en América y apoyada en cuantiosos recursos económicos, puede aprovechar los bajos estándares de vida para aumentar su esfera de acción de nuevos países. La propaganda, la infiltración en las más diversas instituciones (políticas, culturales, gremiales, universitarias, vecinales) y las guerrillas, son algunas de las etapas que caracterizan dicha subversión.

Finalmente, Villegas caracterizaba a la situación ambiental conformada por un conjunto de factores que más o menos interrelacionados entre sí, pueden definir en su totalidad o parcialmente, interferencias al logro de los propósitos buscados, destacando entre ellos el estancamiento, las tensiones sociales y gremiales. En lo que se refiere al desarrollo, Villegas señalaba que es condición indispensable para la seguridad; porque el desarrollo proporciona los factores con que se actúa en la protección de los intereses vitales de la Nación; tratándose, en definitiva, de la plataforma necesaria para neutralizar las tensiones sociales que podrían amenazar el orden establecido y facilitar la acción subversiva. Sin embargo, como ya se dijo, este tratadista centra sus escritos y reflexiones a lo que considera la principal amenaza a la seguridad nacional: la subversión comunista, en acción a través de la agresión indirecta también en la paz, planteando un estado de conflicto permanente y señalando como finalidad fundamental de la política de seguridad, proveer a la seguridad de la República contra toda forma de agresión.

Puede advertirse, a modo de conclusión, que tanto la seguridad como la defensa pasaban a tener un carácter virtualmente omnicomprensivo, que pavimentó el camino del denominado *Proceso de Reorganización Nacional* (1976–1983), dictadura militar argentina responsable de desatar el terrorismo de Estado.

Escuela Brasileña: General Golbery Do Couto e Silva

A partir del año 1960 la Escola Superior de Guerra – la "Sorbone", como se la conoce por la impronta de dos décadas de misiones militares francesas[40] – pone mucho más énfasis en los problemas de la seguridad nacional, que en los

[40] Incluso, el general Gamelin responsable de la *debacle* del ejército francés, encabezó durante años y hasta 1940 a la misión militar francesa en la Escola Superior de Guerra ubicada en *praia Vermelha* en Río de Janeiro.

del planeamiento del desarrollo para la defensa nacional, como hasta entonces. Este cambio de énfasis, coincide cronológicamente con el cambio de la política exterior estadounidense frente a los países latinoamericanos.[41] El general Golbery Do Couto e Silva se erige en la expresión ideológica brasileña de ese giro en las concepciones estratégicas: el mayor peligro para Sudamérica es el de las guerras limitadas de tipo subversivo y la agresión comunista indirecta producida a través de la capitalización del descontento de tipo local. Agresión indirecta que puede canalizarse y concretarse en actos insurreccionales, con vistas a la toma del poder y la implementación de gobiernos favorables a la ideología comunista. En esencia, Do Couto e Silva reclama para su país el liderazgo en el subcontinente, ligándolo a la proyección mundial de Estados Unidos; en otros términos, demanda para Brasil el puesto de socio privilegiado del *coloso del norte* en la región: "Es necesario sobre todo, probar fehacientemente que somos, no sólo por el origen sino todavía más por convicción, pueblos de ese mundo libre de Occidente, que estaremos listos para defender, sin tergiversaciones cobardes ni subterfugios deshonrosos, cuando llegue la extrema hora de la prueba."[42] De la mano de su teoría de las "fronteras vivas", de "satélite privilegiado" de Estados Unidos o de los "frentes ideológicos", asume la irreconciliable división del mundo en un Occidente democrático y un Oriente comunista, ofreciendo a Brasil para encabezar la lucha contra el comunismo en el Cono Sur: "(...) Brasil, por el prestigio de que ya goza en el continente y en el mundo, por sus variadas riquezas naturales, por su elevado potencial humano y, además de eso, por su inigualable posición geopolítica a lo largo del Atlántico Sur, ocupa una situación de singular importancia en cuanto a la satisfacción de todas esas imperiosas necesidades de defensa del Occidente."[43] Y a cambio de ello, pide a Estados Unidos que acepte a su nación como líder de Sudamérica y su aliada natural en la guerra contra Oriente. Esto es lo fundamental del pensamiento estratégico de uno de los exponentes más conspicuos de la contrarrevolución brasileña.[44]

El bipolarismo constituye, así, uno de los pilares sobre los que se asientan los esfuerzos doctrinarios de este general brasileño, puesto que: "en el mundo de hoy, el antagonismo dominante se da entre Estados Unidos y Rusia, polarizando todos los conflictos de profundas raíces ideológicas, entre la civilización cristiana de occidente y el materialismo comunista de oriente, en el que se juega

---

[41] Ver, estudios pioneros, tales como: Alberto V. Rocha, *La militarización del Estado. (América Latina 1960–1980)*, Universidad Nacional de Ingeniería, Lima 1988; Jorge Tapia Valdés, *El Terrorismo de Estado – La Doctrina de la Seguridad Nacional en el Cono Sur –* , Editorial Nueva Imagen, México 1980; así como, Joseph Comblin, *A Ideologia da Segurança Nacional: O poder militar na América Latina*, Editora Civilizaçao Brasileira, Río de Janeiro 1980.

[42] General Golbery Do Couto e Silva, *Geopolítica del Brasil*, El Cid Editor, Buenos Aires 1978, pág. 289.

[43] *Ibid.*, págs. 284–285.

[44] Alberto V. Rocha, *La militarización del Estado...*, págs. 35 y ss.

el completo dominio o la completa liberación del mundo, alineando a todo el planeta sobre su dominio avasallante".[45] Se trata de un "antagonismo de proporciones nunca visto y que alinea al occidente democrático y al oriente comunista en dos bloques ya empeñados en interminable y porfiada disputa".[46] No puede haber otra opción que la occidental, "pues el único occidente que vale como un todo duradero y cohesionado, el occidente que se puede de hecho distinguir nítidamente de tantas otras civilizaciones y culturas dotadas de una individualidad propia, original y marcadamente característica, es para nosotros el occidente como ideal, el occidente como propósito, el occidente como programa".[47] "¿Cuál es ese ideal, ese propósito, ese programa que impulsa, galvaniza y sustenta la civilización del occidente? Resumámoslo en sus términos esenciales: La ciencia como instrumento de acción; la democracia como fórmula de acción política; el cristianismo como supremo patrón ético de convivencia social".[48]

Por lo que se debe abjurar del bloque oriental, caracterizado por el levantamiento, a través de los tiempos, de: "(...) rebeldías o surgido herejías, desde el anarquismo demoledor y ateo al comunismo materialista y totalitario, desde el frío racionalismo inhumano ateo al panteísmo disolvente y exótico, el irracionalismo histórico y apasionado que rebaja al hombre al nivel propio de los brutos y al misticismo deliberado y fanático que destruye la humanidad en una exaltación febril de lo divino".[49] En este marco, se inserta América Latina que, "(...) por sus flaquezas económicas, su inmadurez política y su bajo nivel cultural, se encuentra sin duda alguna extremadamente vulnerable a la agresión comunista, expresada ésta como forma de infiltración y subversión a distancia".[50] "¿América del Sur, con su bajísimo nivel de vida, sus seculares inquietudes sociales, su inestabilidad económica crónica, no se ofrecerá fácil a la penetración de una ideología que sabe hablar demagógicamente a las masas desamparadas sufridas e incultas, y cuyo prestigio irá aumentando con los espectaculares éxitos alcanzados?"[51]

Tratándose de Brasil, "(...) por el prestigio de que goza en el continente y en el mundo, por su inigualable posición geopolítica a lo largo del Atlántico Sur, ocupa una situación de importancia singular en cuanto a la satisfacción de todas esas imperiosas necesidades de defensa del occidente".[52] Defensa que se impone frente al peligro de la guerra insurreccional alentada por el movimiento comunista internacional a partir de "todo un amplio y variado espectro

[45] General Do Couto e Silva, *op.cit*, pág. 187.
[46] *Ibid.*, pág. 84.
[47] *Ibid.*, pág. 225.
[48] *Ibid.*, pág. 227.
[49] *Ibid.*, pág. 226.
[50] *Ibid.*, pág. 246 y 247.
[51] *Ibid.*, pág. 230.
[52] *Ibid.*, pág. 246.

de tácticas sutiles de infiltración, de terrorismo, de guerrilla, de propaganda ideológica, que acompañan ese complejo moderno de guerra insurreccional o subversiva, ofrece perspectivas mucho más claras de éxito, sobre todo donde ya se manifiestan tensiones sociales de las más graves y se eterniza un nivel de vida intolerable...".[53]

Al igual que en el caso argentino, para Golbery Do Couto e Silva la seguridad condiciona y determina el desarrollo; como concepto omnicomprensivo, no admite oposición alguna y tiene como objetivo combatir al movimiento comunista internacional. De lo que se trata es de la seguridad para el desarrollo.[54]

La escuela peruana: el general Edgardo Mercado Jarrín

En la obra de Mercado Jarrín la doctrina de la seguridad nacional se define a partir de dos conceptos: multipolaridad mundial y conflicto norte-sur. La idea de "cambio" se encuentra muy desarrollada en la obra de Mercado Jarrín. Para este autor, el cambio afecta a todas las estructuras sociales a nivel mundial, trayendo como consecuencia la desaparición de la bipolaridad mundial, dando origen a la conformación de la multipolaridad del orbe y definiendo el conflicto norte-sur. De este modo, esboza una política internacional de "no alineamiento" y "tercermundismo", conducente al cuestionamiento de las estructuras de seguridad (fruto del período de la guerra fría) en América Latina y a la modificación de los métodos de lucha contra el comunismo.[55]

Fundamentalmente, para este militar peruano, "(...) lo que más cambia es la actitud del hombre, que no tolerará más el conformismo con la miseria, el hambre y la angustia de la pobreza, ni permitirá que perdure subsistir gobiernos que vivan de espaldas a las necesidades de sus pueblos"[56]. Bajo su concepción, se trata de un proceso acompañado por cambios en "(...) los medios de lucha, la guerra y la estrategia, y que deban cambiar también las instituciones castrenses y sus responsabilidades".[57]

La interpretación que lleva a cabo de estas transformaciones, lo lleva a cuestionar tanto las estructuras político-militares creadas y montadas durante la guerra fría, como las estructuras socioeconómicas tradicionales de América Latina y de Perú.

En ese tenor, la bipolaridad mundial es criticada por Mercado Jarrín, puesto que "el hecho de mayor significación internacional en el momento actual, radica

[53] *Ibid.*, pág. 155.

[54] Alberto Rocha, *op.cit.*, págs. 54 y 55.

[55] *Ibid.*, pág. 68.

[56] General Edgardo Mercado Jarrín, *Seguridad, Política, Estrategia*, Ministerio de Guerra, Lima 1974, pág. 174.

[57] *Ibid.*, pág. 175.

en un cambio fundamental en la relación de poderes de las grandes potencias. El enfrentamiento Este-Oeste, típico de la guerra fría, ha dado paso a un esquema de cooperación que ya no reconoce fronteras ideológicas".[58] Se trata de una situación mundial de nuevo cuño, "impuesta por el cambio estratégico en la correlación de fuerzas a nivel mundial",[59] y a la que bautiza como *multipolaridad mundial.* Esta multipolaridad, para Mercado Jarrín, no significa solamente diversificación del poder político mundial, sino también el surgimiento de contradicciones múltiples entre los nuevos centros de poder mundial. Lo que conduce a pensar en una nueva reagrupación de los países a nivel mundial.[60]

De esta forma, este pensador militar peruano, reagrupa el conjunto de países del orbe en tres grandes mundos:[61]

- Primer mundo: formado por Estados Unidos, Europa Occidental y Japón; países capitalistas bajo la hegemonía de aquél;
- Segundo Mundo: integrado por los países socialistas y bajo la hegemonía de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.
- Tercer Mundo: conformado por países cuya característica fundamental es el subdesarrollo y que, en su mayoría, son naciones no alineadas

Aquellos, es decir, lo que identifica como primer y segundo mundos, contrastan con la última categoría, ya que "hoy podemos claramente distinguir dos categorías de países: por un lado, las grandes potencias mundiales, poseedoras de un gran poder económico industrial y en muchos casos armamento nuclear, en torno a las cuales se presenta una constelación de Estados que han superado largamente los niveles que requiere la satisfacción de las necesidades humanas básicas; por el otro, los países que conforman los dos tercios de la población mundial y que confrontan diariamente una permanente conmoción social producto de la miseria y del atraso".[62]

Ante estas abismales diferencias, Mercado Jarrín sostiene que "salvar la brecha es, fundamentalmente, una responsabilidad de los países desarrollados y es también tarea de esta generación y quizás de la próxima".[63] Esto explica que, en lugar del conflicto Este-Oeste, este general prefiera hablar del conflicto Norte-Sur: "el gran foco de tensiones se trasladará al ámbito de las relaciones ente las grandes potencias y los países del Tercer Mundo y así, el gran conflicto entre el Este y el Oeste se está transformando en un conflicto Norte-Sur, entre el centro industrializado y la periferia que conforman los países en desarrollo".[64]

---

[58] *Ibid.*, pág. 112.
[59] Edgardo Mercado Jarrín, *Ensayos*, Ministerio de Guerra, Lima 1974, pág. 168.
[60] Alberto Rocha, *op. cit.*, pág. 70.
[61] Edgardo Mercado Jarrín, *Ensayos*, *Vid Supra*, pág. 185.
[62] Edgardo Mercado Jarrín, *Seguridad, Política, Estrategia*, *op. cit.*, pág. 112.
[63] *Ibid.*
[64] *Ibid.*, pág. 4.

En el hemisferio sur del planeta se encuentran, siguiendo a este pensador, los países "dominados y pauperizados", los pueblos, "subdesarrollados", los países del Tercer Mundo. Para este universo de países propone una política internacional diferenciada de aquella que practican los países de los otros dos mundos. La propuesta se sintetiza en una política de "no-alineamiento", fundada en el "poderío de los pobres", es decir en la unión de los países del Tercer Mundo.[65] El no-alineamiento "fundamenta su existencia en el propósito de no comprometer el destino de sus naciones con los designios de los grandes centros de poder mundial. Su base filosófica es la instauración de la paz en una comunidad internacional más justa, dentro de formas evolucionadas de convivencia, que aseguren el estricto cumplimiento de los principios ya consagrados de la igualdad de los Estados, de la libre determinación y de la no intervención".[66]

A su vez, Mercado Jarrín somete a crítica la concepción anticomunista: "el anticomunismo es una actitud que no ha podido, ni podrá llegar a constituir el interés general de los pueblos de América como objetivo continental (…) los cambios y en general los procesos revolucionarios en América Latina, han puesto en evidencia que una posición política anticomunista ha servido de justificación para adoptar y mantener en lo interno actitudes y posiciones conservadoras y en lo externo de pretexto para el fortalecimiento de cierto tipo de seguridad colectiva y el surgimiento de una embrionaria estrategia militar amparada en actitudes interesadas. El anticomunismo no se identifica con el interés nacional, ni con el interés latinoamericano, sino con intereses que defienden el orden tradicional",[67] para reconocer que "hoy, América Latina rechaza al comunismo, a partir de una posición renovadora, pragmática porque entiende que hay nuevas alternativas válidas, diferentes, que superan una actitud anticomunista, infecunda, negativa y dogmática y que dejan atrás la etapa de la persecución de los adversarios ideológicos".[68]

Recapitulando, en contraste con sus pares contemporáneos de Argentina y Brasil, el general Mercado Jarrín erigió una concepción de la seguridad nacional sostenida en la multipolaridad mundial, el conflicto Norte-Sur, el no-alineamiento y la jerarquización del desarrollo sobre la seguridad, incluso en el terreno militar y de la guerra contrarrevolucionaria, cuya naturaleza impone "(...) entender y combinar las acciones económicas, políticas, sociales, psicológicas, con las fuerzas puramente militares".[69] En otras palabras, desarrollo "para alcanzar el bienestar, actualizando valores, generando el cambio social y el progreso de la nación"; y seguridad, con el objeto de garantizar "el de-

[65] Alberto Rocha, *op. cit.*, pág. 71.

[66] Edgardo Mercado Jarrín, *Seguridad, Política, Estrategia*, *Vid Supra*, pág. 229.

[67] *Ibid.*, pág. 185.

[68] *Ibid.*

[69] Edgardo Mercado Jarrín, *Ensayos*, *op. cit.*, pág. 28.

sarrollo, procurando la conservación, la justicia social, el equilibrio, la ley, el orden y la libertad de decisión".[70] Se trata, en definitiva, en lo que el tratadista peruano denomina Política Nacional de Seguridad Integral que concibe para "(…) alcanzar los Objetivos Nacionales de Seguridad que permitan garantizar la búsqueda de la solución de los problemas socioeconómicos, neutralizando las presiones dominantes tanto en el campo externo como en el interno y cuyas medidas tienen íntima relación con las anteriores; al mismo tiempo que garantiza la integridad territorial y la soberanía e independencia de la Nación".[71]

REFLEXIONES FINALES

Hace cerca de cuarenta años un connotado investigador estadounidense demostró que, con la guerra fría o conflicto Este-Oeste y la doctrina de la seguridad nacional, los militares latinoamericanos transitaron del viejo profesionalismo basado en la defensa nacional y en las amenazas externas, a un profesionalismo de nuevo cuño orientado a la seguridad al interior de las fronteras nacionales, bajo una concepción totalizadora de la seguridad.

Cuadro. Paradigmas contrastantes: el viejo profesionalismo de la defensa externa y el nuevo profesionalismo de la seguridad interna y el desarrollo nacional.

Categorías consideradas	Viejo profesionalismo	Nuevo profesionalismo
Función militar	Seguridad externa	Seguridad interna
Actitudes civiles hacia el gobierno	Los civiles aceptan la legitimidad del gobierno	Segmentos de la sociedad cuestionan la legitimidad del gobierno
Aptitudes militares requeridas	Aptitudes altamente especializadas, incompatibles con aptitudes políticas	Aptitudes políticas y militares altamente interrelacionadas
Ambito de la acción profesional militar	Restringido	Irrestricto
Impacto de la socialización	Vuelve a las fuerzas armadas políticamente neutrales	Politiza a las fuerzas armadas
Impacto sobre las relaciones Cívico-Militares	Contribuye a la creación de fuerzas armadas apolíticas y al control civil	Contribuye al "gerentismo" político – militar y a la expansión del rol de los militares.

Fuente: Alfred Stepan, *Authoritarian Brazil*, Yale University Press, New Haven 1973, pág. 52.

[70] Edgardo Mercado Jarrín, *Seguridad nacional y constitución*; citado por Alberto Rocha, *Vid Supra,* pág. 76.

[71] Edgardo Mercado Jarrín, *op. cit.*, pág. 56.

La emergencia y desarrollo de guerrillas rurales y urbanas en la región pareció justificar la validez de las construcciones teóricas sobre la injerencia del movimiento comunista internacional en los asuntos internos de los países latinoamericanos; en particular, de pensadores tales como Osiris Villegas y Golbery Do Couto e Silva, dispuestos a sacrificar el desarrollo y las libertades públicas en el altar de la seguridad nacional. En contraste Mercado Jarrín apuesta por una concepción de la seguridad integral, basada en la resolución de las causas sociales y económicas de los descontentos y los movimientos insurreccionales.

Como quiera que sea, Alfred Stepan acertó en su apreciación sobre lo que avizoraba como las transformaciones en el contenido del profesionalismo militar y su contribución a una expansión autoritaria de lo que los militares concebían como su rol en el sistema político; que llevó, incluso, a la irrupción extraconstitucional de las fuerzas armadas y el desarrollo de gobiernos de facto, que durante décadas asolaron la región.

Hoy, al conmemorarse el bicentenario del nacimiento de un gran número de repúblicas en Latinoamérica, conviene repensar el papel de las fuerzas armadas en una democracia a partir de las lecciones de un pasado histórico, que en muchos casos no ha logrado superarse. Si a través de este breve recuento del devenir de la profesión y doctrinas militares en la región, el autor logra contribuir – aunque sea mínimamente – a enriquecer el debate sobre el rol del instrumento militar en la democracia, este esfuerzo habrá valido la pena.

BIBLIOGRAFÍA

Cirino Julio Alberto, *Argentina frente a la guerra marxista*, Editorial Rioplatense, Buenos Aires 1976.

Covarrubias Jaime García, *Transformación de la Defensa: El Caso de EE.UU. y su Aplicación en Latinoamérica*, “Military Review”, The Professional Journal of the U.S. Army, Edición Hispanoamericana, U.S. Army Combined Arms Center, Fort Leavenworth, Kansas Marzo-Abril 2005.

Debray Regis, *¿Révolution dans la révolution?* – et autres essais – , François Maspero, Petite Collection Maspero 38, Paris 1972.

Do Couto e Silva Golbery, *Geopolitica del Brasil*, El Cid Editor, Buenos Aires 1978.

Guevara Ernesto, *La guerra de guerrillas*, en: Marx y otros, *La Lucha de Guerrillas* – Según los clásicos del marxismo-leninismo, Ediciones Júcar, Biblioteca Júcar de Política, Selección de Mauro Armiño, Madrid 1979.

Liewen Edwin, *Armas y Politica en América Latina.* Sur, Buenos Aires 1960.

López Ernesto, *Doctrinas Militares en Argentina: 1932–1980, La Etapa Neoliberal*; en: López Ernesto y otros, *La Reforma Militar*, Editorial Legasa, Colección Nueva Información, dirigida por Rogelio García Lupo, Buenos Aires 1985.

López Ramón Fernando, *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1987.

Marighella Carlos, *Teoría y Acción Revolucionarias*, 2° Edición, Editorial Diógenes, México 1972.

Mercado Jarrín Edgardo, *Seguridad, Política, Estrategia*, Ministerio de Guerra, Lima 1974.

Moloeznik Marcos Pablo, Mercado Casillas Carlos, *Cuba y la seguridad internacional en las Américas*, en: Andrzej Dembicz (ed.), *Cuba 2009 (Reflexiones en torno a los 50 años de la revolución de Castro)*, Centro de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Varsovia, Varsovia 2009.

Murray R. Paul, Viotti J. Douglas, *The Defense Policies of Nations (A Comparative Study)*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London 1994.

O'Donnell Guillermo A., *Modernización y golpes militares. Teorías, comparación y el caso argentino*, "Revista Desarrollo Económico", vol. 12, núm. 47, octubre-diciembre, Buenos Aires 1971.

Ribeiro Darcy, *El Dilema de América Latina: Estructuras del Poder y Fuerzas Insurgentes*, 11° Edición, Editorial Siglo XXI, México 1984.

Rocha Alberto V., *La militarización del Estado. (América Latina 1960–1980)*, Universidad Nacional de Ingeniería, Lima 1988.

Rouquié Alain, *El Estado militar en América Latina*, Siglo XXI Editores, México 1984.

Stepan Alfred, *Authoritarian Brazil*, Yale University Press, New Haven 1973.

Stern Frederick Martin, *El Ejército Ciudadano*, Biblioteca del Oficial, vol. 509, Círculo Militar, Buenos Aires 1961.

Quesada Gómez Agustín, *Un hombre y un pensamiento, una espada y una misión: el nacimiento y la independencia de veinte naciones*; en: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, *Pensamiento y pensadores militares iberoamericanos del siglo XX y su influencia en la comunidad iberoamericana*, Ministerio de Defensa, Madrid 2003.

Ugarte José Manuel, *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa*, Editorial Plus Ultra S.A., Buenos Aires 2004.

Villegas Osiris, *Políticas y Estrategias para el Desarrollo y la Seguridad Nacional*, (Enfoques y Temas), Biblioteca del Oficial, Círculo Militar, Buenos Aires 1969.

HÉCTOR LUIS SAINT-PIERRE

LA IDENTIDAD ESTRATÉGICA DE AMÉRICA DEL SUR EN EL CONTEXTO "LATINOAMERICANO": OPORTUNIDAD Y DESAFÍOS DEL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO

BREVE HISTÓRICO DE LA DEFENSA EN AMÉRICA LATINA

No es exclusividad de América Latina el desconocimiento y despreocupación de las sociedades y sus academias por las cuestiones relativas a la seguridad y la defensa. Las reiteradas y prolongadas intervenciones militares en el ejercicio ilegítimo del gobierno, rasgando el orden constitucional, explican en parte, pero no son suficiente argumento para justificar esta histórica omisión. Hasta cuando subordinadas al Ejecutivo, muchas veces las Fuerzas Armadas conservan una autonomía solamente atribuible al desprecio que la sociedad muestra por este tema y, sobre todo, a la falta de voluntad política para asumir los cargos de mando sin los cuales, la subordinación es una quimera.

Desde el origen de las flamantes naciones americanas, durante casi todo el siglo XIX y comienzos del XX, las fuerzas armadas tuvieron un papel central en la configuración política de América Latina. Este temprano protagonismo de los militares se debió en parte al ejercicio bélico de la liberación de la metrópolis, pero también a que los ejércitos constituyeron una de las primeras estructuras de los nacientes Estados en erigirse con autonomía. Ya desde aquel momento fundacional, los ejércitos desempeñaron un fuerte papel en la construcción política de las naciones. Basándose en su propia estructura burocrática, los militares asumieron rápidamente la tarea de organizar la administración estatal, acumulando las funciones de jefe guerrero y caudillo político, de "líder carismático" en la tipología weberiana de la dominación.[1] Por otro lado, al mismo tiempo que libraban la guerra de independencia contra las metrópolis, los ejércitos eran la principal herramienta de la construcción de las nacientes unidades políticas nacionales al enfrentar a los grupos armados de los

[1] Max Weber, *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México 1980, Primer Parte, III, IV, págs. 193–203. Analizamos la función revolucionaria de este tipo de dominación sobre la estructura burocrática en Héctor Saint-Pierre, *Max Weber: entre a paixão e a razão*, 3° edição, Editora UNICAMP, Campinas 2004.

movimientos centrípetos dentro de los territorios nacionales. Finalmente, las sociedades latinoamericanas, resultantes de la acomodación forzada del impacto del europeo sobre las diferentes culturas nativas, sumada a la esclavización de negros africanos para la producción agraria extensiva, dieron lugar a relaciones sociales marcadas por características patrimonialistas, paternalistas, autoritarias y represivas. El "orden" de la naciente miscelánea social fue conseguido, desde que el europeo llegó a estas playas, de la manera más rápida y eficiente: por la fuerza. El orden social estuvo asociado desde entonces al instrumento de esa fuerza coercitiva, los militares.[2]

En este sentido, puede decirse que los Estados latinoamericanos y sus militares vivieron siempre una vida de simbiosis mutua. En las palabras de Alain Rouquié, "No se puede analizar el poder militar en América Latina sin hablar del Estado (...) Por otro lado, las disertaciones acerca del Estado que ignoran el papel central de las burocracias militares caen en el terreno de la abstracción".[3]

Tal vez por eso, desde aquel entonces los militares ocuparan un destacado lugar en el escenario del drama latinoamericano: se sintieron los actores centrales de la trama política, los guardianes de los valores nacionales y los encargados de bregar por el desarrollo nacional y la proyección internacional de sus países. Desde un inicio, se sintieron ligados al mantenimiento del orden social, a la búsqueda del desarrollo económico, la autonomía estratégica y la unidad de la decisión nacional.

La Guerra Fría homogenizó el pensamiento militar y el sentido de la defensa del continente con dos fundamentos estratégicos impuestos: 1) la idea de un enemigo internacional, el comunismo internacional y su aparato militar: el Pacto de Varsovia. Este fundamento estratégico dividía el mundo ideológicamente (capitalismo y comunismo) y en torno de los polos de decisión concentradores de las relaciones de fuerzas mundiales (Washington y Moscú), y; 2) la idea de un "enemigo interno" que funcionaría como la cabecera de puente del comunismo internacional. Obviamente, con este principio estratégico se rompió el pacto societario que no admite enemigos internos ya que la función del soberano es justamente despolitizar y garantir la seguridad del ciudadano. En realidad, cualquier amenaza al régimen impuesto por el orden bipolar era considerada una "amenaza" al capitalismo y debía ser combatida por todos los medios. Este fue el argumento concedido por los Estados Unidos que incentivó los golpes de Estado y guerras civiles que azolaron el continente.

[2] Como dice Samuel Huntington: "Las instituciones militares de cualquier sociedad son moldadas por dos fuerzas: un imperativo societario, que se origina en las amenazas a la seguridad de la sociedad, y un imperativo societario, proveniente de las fuerzas sociales, de las ideologías y de las instituciones dominantes" Ver de este autor: *O soldado e o Estado. Teoría e política das Relações entre Civis e Militares*, Biblioteca do Exército, Rio de Janeiro 1996, pág. 20.

[3] Alain Rouquié, *El Estado militar en América Latina*, Emecé Editores, Buenos Aires 1984, pág. 48.

En efecto, esta homogeneización ideológica del pensamiento latinoamericano en defensa se articuló y comandó desde el National War College, fundado en 1948 en los Estados Unidos. Su filosofía fue suministrada para todos los países del continente con la Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN) que definió las constelaciones de amigos y enemigos[4] para las naciones latinoamericanas, tanto en el ámbito internacional cuanto en el nacional. Pero además, transformó en motivo de defensa y objeto de empleo de las fuerzas armadas las cuestiones políticas, económicas, culturales, sociales, securitizando así la vida social. Con la transformación de los asuntos de interés nacional en cuestiones vitales, el pasaje a la órbita de la seguridad de estos temas quedó en manos de las fuerzas armadas y se abrieron las puertas para las intervenciones militares que se tornaron epidémicas.

Los últimos 20 años del siglo XX fueron marcados por dos eventos que mudarían los fundamentos de la defensa de los países del continente americano: 1) internacionalmente el colapso de la URSS, la disolución de la bipolaridad de las relaciones de fuerzas y del deshielo de la Guerra Fría, y; 2) nacionalmente, el fin de las guerras civiles en América Central y el inicio de las transiciones políticas, de dictaduras militares para la democracia en América del Sur. Continentalmente el hegemón tratará de mantener el control de la homogeneización estratégica en la confluencia de dos tendencias: por un lado, los dictámenes del Consenso de Washington pregonando la disminución (el achicamiento) del Estado y, por otro, la improbabilidad de conflictos tradicionales (interestatales) y la emergencia de las "nuevas amenazas". En ese contexto el Departamento de Estado norteamericano se propone imponer una agenda hemisférica de defensa creando para ello un nuevo foro de debates internacionales: las Conferencias Hemisféricas de Ministros de Defensa inauguradas en Williamsburg en 1997.

El centro de esta política de control estratégico continental se basaba en la imposición de una agenda hemisférica de seguridad apoyada en el fundamento estratégico de la existencia de amenazas comunes a todos los países ante las cuales se podía estructurar respuestas comunes. Lo que en aquel momento incomodaba a los Estados Unidos era el tráfico de drogas, las migraciones, el terrorismo, el crimen organizado y otras amenazas no convencionales. La propuesta implícita consistía en que para hacer economía de medios (Consenso de Washington) los países del continente debían, por un lado, aplicar sus fuerzas armadas a esas nuevas amenazas típicamente del área de la seguridad pública

---

[4] Definición que para Carl Schmitt constituye el fundamento del concepto de soberanía. Ver de este autor: *El concepto de lo político*, Folios Ediciones, Buenos Aires 1984. Tratamos de este tema en este autor en Héctor Saint-Pierre, *La centralidad del concepto de "enemigo" en la teoría de la soberanía de Carl Schmitt*, en: Jorge Dotti, Julio Pinto (comps.) *Carl Schmitt. Su época y su pensamiento*, Eudeba, Buenos Aires 2002.

y no de la defensa y, por otro, dejar a cargo de los Estados Unidos las cuestiones relativas a la defensa en caso de aparecer alguna amenaza tradicional. Así, el mundo emergente del fin de la Guerra Fría, caracterizado por la interdependencia recíproca de las unidades políticas, exigía que, ante los desafíos globales, la cooperación entre estas se presentase como el modelo de acción más adecuado a la nueva configuración internacional.

Sin embargo, las amenazas no tienen una existencia en sí, sino que ellas son fenómenos perceptivos y, en cuanto tal, son relativas a las especificidades de las estructuras perceptivas de quien percibe. Así como en el individuo las percepciones dependen de su constitución psicofísica, su cultura, su ideología, en el caso de las unidades políticas, esas percepciones dependen de su encaje geopolítico, su historia, su cultura, sus riquezas naturales, sus potencialidades, sus vulnerabilidades, etc.

En el continente americano, las condiciones geográficas, demográficas, económicas, sociológicas, institucionales, políticas y militares de los países que componen el hemisferio definen y determinan diferentes escenarios subregionales. La característica de esos elementos, por un lado, identifica grupos de países que se sienten integrados en comunidades de intereses y posibilidades y, por otro lado, diferencia esa comunidad del resto del mundo. Esas identidades y diferencias hacen que, lo que para un país puede ser un mecanismo defensivo, para otro puede constituir una amenaza. En efecto, las amenazas no son universales, como dijimos, ellas son fenómenos perceptivos resultantes de las condiciones específicas de cada país, particularmente de sus potencialidades defensivas y de sus vulnerabilidades.[5] Son esas particularidades, amalgamadas por la creciente interdependencia recíproca del mundo actual, que llevó a los países, en cada una de las regiones de nuestro continente, a buscar valores compartidos, la confluencia de intereses nacionales y la disposición de los países para defenderlos comunitariamente. De esa manera, la reunión natural, por vecindad regional, de los países del continente para conformar grupos de intereses y enfrentar conjuntamente las amenazas que se ciernen sobre sus regiones, fue sobrellevando la imposición de una única agenda de seguridad para todo el hemisferio, substituyéndola por acuerdos y tratados puntuales.

La Organización de Estados Americanos (OEA), a través de su Comisión de Seguridad, considerando la interdependencia creciente entre los países, la multidimensionalidad de la seguridad y la multifacetalidad de las respuestas a los nuevos riesgos, propone y estimula arquitecturas de defensa flexibles

[5] Realizamos un análisis bastante pormenorizado del concepto de amenaza, donde discutimos la característica perceptiva y subjetiva de las mismas, en *Una reconceptualización de las "nuevas amenazas": de la subjetividad de la percepción a la Seguridad Cooperativa*, en: Ernesto López, Marcelo F. Saín (comps.), "*Nuevas Amenazas" Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil*, Editorial Universidad Nacional de Quilmes, Quilmes 2003.

y la creación de comunidades de seguridad en el continente. En su discurso de abertura de los trabajos de la Comisión de Seguridad, su primer secretario, embajador Hernán Patiño Mayer, propone pasar de un sistema reactivo de seguridad colectiva para sistemas preventivos de seguridad cooperativa.[6] Para él, el concepto "seguridad cooperativa" significa que la seguridad de cada miembro es garantizada por todos: "todos contra uno". Esta noción implica valores e intereses compartidos, la decisión común de protegerlos y la voluntad política de enfrentar colectivamente las situaciones antagónicas y las agresiones que puedan afectarlos. Diferentemente de la seguridad colectiva que prevé la respuesta a la agresión y su derrota (como la propuesta por el TIAR), la seguridad cooperativa, para Patiño Mayer, aspira a la indefinida prevención de la misma. El Secretario General de la OEA, César Gaviria, sostuvo que una doctrina para las Américas debería sustentarse en el principio de la seguridad cooperativa, "cuyo objetivo principal es la creación de condiciones de seguridad cuya estabilidad dependa de la confianza mutua, de la regulación de la capacidad militar y de la previsibilidad de las acciones de todos los participantes".[7] Estos principios fueron reiterados en los documentos de esta organización que se siguieron a aquel para ser finalmente consagrados en la *Declaración de Bridgetown,*[8] último y tal vez más conclusivo, esclarecedor y breve documento, aprobado durante el trigésimo segundo periodo ordinario de la OEA por los Ministros de Relaciones Exteriores y Jefes de Delegación. En ella, los Ministros reconocen la multidimensionalidad de las amenazas, preocupaciones y desafíos, incluyendo aspectos políticos, económicos, de salud y ambientales; que muchos de ellos son de carácter transnacional requiriendo cooperación adecuada; que esa multidimensionalidad exige respuestas de aspectos múltiples por parte de distintas organizaciones nacionales; reconoce que la percepción de las amenazas responde a diferencias y características regionales. Acaban concordando en que "los Estados Miembros deben intentar fortalecer y, cuando corresponda, desenvolver mecanismos apropiados y pertinentes para profundizar la cooperación y coordinación a fin de abordar de manera más focalizada las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos multidemensionales a la seguridad hemisférica".[9]

Dentro de esas propuestas de comunidades de seguridad, los Estados pueden operar conjuntamente a partir de coincidencias de intereses y valores, buscando las semejanzas o complementariedades de sus capacidades defensivas

[6] *Aportes a un nuevo concepto de Seguridad Hemisférica – Seguridad Cooperativa*, documento preparado por el Presidente de la Comisión Especial sobre Seguridad Hemisférica de la Organización de los Estados Americanos, Embajador Hernán M. Patiño Mayer, mayo de 1993.

[7] Embajador César Gaviria, "Conferencia regional sobre medidas de fomento de la confianza y de la seguridad" de 1995.

[8] AG/DEC. 27(XXXII-O/02), *Declaración de Bridgetown: Enfoque multidimensional de la Seguridad Hemisférica*, aprobada en la cuarta sección plenaria celebrada el 4 de junio de 2002.

[9] *Ibid.*

para elaborar sistemas de seguridad cooperativa y cooperar en la defensa. Si, por un lado, no es posible considerar amenazas comunes para todo el hemisferio (por la naturaleza perceptiva y por lo tanto psicológica de las amenazas), por otro lado, existe la percepción compartida de las amenazas que se ciernen sobre regiones limitadas, con características semejantes y capacidades defensivas más o menos equiparables.

Entre la percepción de intereses y condiciones comunes hasta llegar a la elaboración de un proyecto común que lleve a algún tipo de comunidad de seguridad, el continente debió pasar por un largo proceso aún inconcluso y menesteroso de consolidación. En primer lugar, el continente presenció una etapa de democratización interna a los Estados: la mayor parte de los países del continente pasaron por prolongadas dictaduras de base militar que confrontaron a las sociedades de sus fuerzas armadas. Hoy, la aplicación de la *Carta Democrática* de la OEA es una exigencia *sine qua non* en todos los procesos integrativos del continente. Por otro lado, fueron resolviéndose los viejos contenciosos, disminuyéndose las tensiones, reduciéndose las desconfianzas mutuas, construyéndose parsimoniosamente la confianza, aumentando las colaboraciones bilaterales para llegar a las multilaterales cada vez más profundas y extensas.[10]

No hay fórmulas globales que conduzcan mágicamente de históricas desconfianzas y viejos contenciosos a la conformación y consolidación de comunidades de paz y seguridad. A pesar de la creciente interdependencia recíproca, de la tendencia internacional de articulación de los países en bloques de intereses y de las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la OEA sobre la conveniencia de la cooperación en defensa, parece que no hay otra forma de procesar esta tendencia integrativa, inclusive en el ámbito de la seguridad internacional y de la defensa, a no ser partiendo de los espacios geopolíticos en los que cada país está insertado. En primer lugar, la proximidad geográfica, la historia muchas veces escrita en conjunto, la pertenencia a una región con fronteras compartidas y, por lo tanto, problemas en común, es uno de los aspectos más importantes para establecer acuerdos que involucren la presencia o el uso de la fuerza. Por otro lado, esos acuerdos implican la aceptación de un marco normativo y regulativo que establezca reglas, obligaciones y procedimientos aceptados de manera unánime y consensual por todos los países que se dispongan a participar del acuerdo, lo que normalmente puede ser logrado con más facilidad por pequeños grupos de pocos países pertenecientes a la misma región, con características geográficas, culturales, lingüísticas e históricas comunes.

---

[10] Ver sobre este aspecto: Francisco Rojas Aravena, *Seguridad en las Américas, los desafíos Post Conferencia. Operacionalizar los consensos y articular los conceptos*, en: *Seguridad en las Américas*, Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung, Briefing Paper Mayo 2004, pág. 2.

En este sentido, y reconociendo la distribución geográfica de nuestro continente, podríamos hablar de un área del norte, que incluiría a los Estados Unidos de Norte América, Canadá y México, una región centro-americana y caribeña y una región sudamericana compuesta por dos áreas, el MERCOSUR, más Bolivia y Chile y el área Andina (Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela). En las tres regiones se desarrollan, con diferentes resultados, esfuerzos para la creación de comunidades de seguridad que, con diferentes estados de desarrollo, obedecen más o menos a las necesidades y particularidades de cada región. Las llamadas "nuevas amenazas" afectan a cada región de manera específica y por diferentes vectores. Por ejemplo, la comunidad del norte se resiente especialmente por el tráfico de drogas, la migración y más recientemente por el terrorismo. A pesar de que estas amenazas no están ausentes en las demás regiones del continente, como particularidad regional, la región de Centro América y El Caribe padece todavía de algunos santuarios de autonomía militar, del narcotráfico, del impacto migratorio y, sobre todo, de desastres naturales.[11]

América del Sur presenta un escenario bastante heterogéneo entre los Estados que lo componen, sea por sus características geopolíticas o por sus condiciones socio-económicas. No obstante, la pertenencia a un área de seguridad compartida implica el mutuo reconocimiento de las proyecciones estratégicas de los vecinos, lo que significa la transparencia en la elaboración y formulación de las políticas de defensa de cada uno de esos países. Por su vez, esas políticas nacionales de defensa, deben estar orientadas por la posibilidad de operar cooperativamente dentro de su comunidad de defensa. Es en esta perspectiva que analizaremos más detenidamente la posibilidad de una arquitectura flexible de Defensa para América del Sur.

EL FUTURO DE AMÉRICA DEL SUR: ¿DESTINO, OPORTUNIDAD O DECISIÓN?

¿Hay una predestinación para América del Sur o los sudamericanos tienen en sus manos el futuro subregional? ¿El futuro de este pedazo del mundo es inexorable y, como diría Juan Domingo Perón, "el siglo XXI nos encontrará unidos o dominados", o la unión o la dominación podrán ser imputadas a la actividad política de las élites dirigentes? La cuestión es si el hombre puede ser artífice de su propio futuro y responsable de las decisiones que originarán cadenas causales que lo lleven a un futuro deseado, deliberado y premeditado

[11] Ver: Isayana Baldizón Navascués, Luis Guillermo Solís Rivera, *América Central y el multilateralismo*, en: Francisco Rojas Aravena (ed.), *Multilateralismo. Perspectivas latinoamericanas*, Editorial Nueva Sociedad, Santiago de Chile, 2000, págs. 161–191.

o si él es apenas una marioneta en las manos de un inapelable destino. En términos históricos: ¿el hombre puede "colocar su mano en la rueda de la historia" para provocar un rumbo decidido o es sólo una víctima inerte y atropellada por el andar errático e independiente de esa rueda? Colocada filosóficamente, la cuestión es la dicotomía entre contingencia y necesidad. Si la historia es necesaria el destino es inexorable y nada puede ser hecho para alterarlo. De ahí las dificultades de Agustín ("el africano" o simplemente "San Agustín") para justificar el pecado y fundamentar la gracia (¿Cómo podemos pecar si no es posible hacer otra cosa que lo que Dios determinó?). Por otro lado, el fundamento de la política exige la contingencia de la historia y la causalidad emergente de la libertad de voluntad. Esta es la perspectiva en la que se encuentra el hombre de acción y que Max Weber atribuía al verdadero hombre político, aquel "hombre histórico que quiere y toma posición, el cual jamás 'actuaría' si su propia acción se le apareciese como 'necesaria' y no como meramente 'posible'".[12]

Este dilema hasta aquí presentado filosóficamente tiene, en realidad, un sentido eminentemente práctico. La cuestión relevante es si la tendencia de América del Sur hacia su integración obedece al destino o si es el resultado consciente y deliberado de sus líderes políticos. La respuesta indicará la posibilidad de imputar responsabilidades e identificar los obstáculos, los elementos aceleradores y los retardatarios.

El destino, que los griegos atribuían a la inexorable naturaleza humana, que los medievales divinizaban en el proyecto absoluto de Dios y que Kant asociaba a un oculto plano de la naturaleza, Wrigth Mills lo diluye en una ecuación sociológica: "decir que un acontecimiento histórico es provocado por el destino quiere decir que es el resultado sumario y no premeditado de innúmeras decisiones de innúmeros hombres".[13] Esas decisiones coinciden, coliden, concurren, se potencializan y se anulan tornando el resultado incierto y el acontecimiento autónomo. En esos casos ninguna decisión puede ser imputada causalmente sobre las consecuencias. El proceso parece responder a un orden externo e independiente de decisiones humanas. Pero, aún así, no hay manos invisibles ni predeterminaciones trascendentes: "el destino es una característica de la estructura social".[14] La dinámica histórica del destino (en el sentido de Mills) no depende de la naturaleza humana, ni de los designios divinos, ni de las leyes de la naturaleza, mas está íntimamente ligada al Poder. La relación entre destino y poder, para Mills, obedece a la siguiente fórmula: a mayor distribución de poder más incidencia del destino; la concentración absoluta del poder es el reino de la decisión. Por su vez, esa concentración de poder se realiza históricamente

[12] Max Weber, *Ensayos sobre metodología sociológica*, Amorrortu Editores, Buenos Aires 1982, págs. 151–152.

[13] Wright Mills, *The Causes of World War Three*, Ballantine Books, New York 1960.

[14] *Ibid.*

por la acumulación, también histórica, de los medios de Poder, que, para este autor, "incluyen hoy las instalaciones de producción industrial y de violencia militar, de administración política y de manipulación de la opinión".[15]

Actualmente, en América del Sur, más precisamente, en la Unión de Naciones de América del Sur (UNASUR) el poder se presenta concentrado en doce polos decisorios, correspondientes a los países que la conforman. El llamado "destino" al que se le puede atribuir injerencia en la causalidad de la política regional es, en realidad, la resultante de la dialéctica de las voluntades de los dirigentes que representan a esos doce Estados. Así, la tendencia hacia la integración subregional no depende de los vientos del acaso ni de la voluntad divina, sino de la actitud deliberativa de sus dirigentes. La densidad política de la subregión corresponde a la voluntad política de los países que componen la UNASUR, pues su política internacional resulta de la dialéctica de aquellas voluntades moldeada por el condicionamiento del sistema internacional. Las circunstancias actuales ofrecen una oportunidad inaudita para la expresión de esas voluntades políticas y su aprovechamiento dependerá de la virtud de sus dirigentes y de la presión de las sociedades sobre ellos.

Los griegos pintaban la oportunidad como una mujer desnuda y calva, con cabellos sobre el rostro y alas en los pies. Las alas en los pies la llevan raudamente, los cabellos en su rostro le impiden ver por donde va y su zigzagueante andar es aleatoriamente dictado por el azar; calva como es y desnuda como está no permite que sea aprehendida una vez que pasó. Por eso la oportunidad no existe para quien no la espera y se prepara para cogerla a su paso. Maquiavelo[16] la llamó "fortuna" y por "*virtú*" entendía el preparo y la sabia espera para el aprovechamiento de las circunstancias (en el florentino la "fortuna" también puede ser entendida como "circunstancias").

Uno de los componentes de la oportunidad para la subregión la constituyó la contención de los juegos políticos nacionales dentro de las márgenes democráticas y la estabilidad institucional de los países de la subregión en los últimos años. No es despreciable la valorización de los *commodities* en el mercado internacional, los cuales la región produce y exporta y que permitió, aunque todavía insatisfactoriamente, una mayor distribución de los bienes y con eso una relativa estabilidad social. Otro factor fue la atención dispensada por los Estados Unidos a otras regiones del mundo, más "calientes" o críticas para sus intereses, lo que liberó el espacio de acción y, consecuentemente, oxigenó las estrategias subregionales. Por su vez, en cuanto a la voluntad política de las élites gobernantes para imprimir un rumbo a la historia regional, nunca hubo en la subregión una estabilidad y continuidad política como la actual. Con líderes

---

[15] *Ibid.*

[16] Niccolò Machiavelli, *Il Príncipe*, en: *Tutte le opere*, (A cura di Mario Martelli), Sansoni Editore, Firenze 1971.

frecuentemente plebiscitados, muchos de los cuales gozando de períodos de reelección, partidos o articulaciones políticas que se mantienen en el poder por periodos consecutivos, reinstitucionalización constitucional en varios países, líderes con amplio apoyo social, indican una concentración de poder legítimo que viabilizaría la preeminencia de la voluntad sobre el destino como artífice del futuro regional. Por otro lado, no obstante la existencia de posiciones más radicales del espectro político, el subsistema político de América del Sur es bastante homogéneo, lo que en principio facilita las decisiones de consenso. Las circunstancias y las voluntades ofrecen una oportunidad única para que la subregión diseñe un futuro que, como nunca, está en las manos de sus dirigentes.

PERCEPCIONES Y POLÍTICA SUBREGIONAL: ¿HACIA UNA POLÍTICA EXTERNA DE LA SUBREGIÓN?

Porque la materia empírica de la política internacional son las percepciones, es a éstas que las unidades decisorias dirigen la lógica de sus políticas externas con sus dos gramáticas: la diplomacia y la estrategia (en la conceptualización aroniana[17]). La eficacia para influenciar las percepciones depende, entre otras cosas, de la sintonía de las dos gramáticas, y ésta, por su vez, de la fuerza y coherencia con que la política imponga su lógica sobre aquellas. Caracterizo la "política externa" como el producto de dos embates: uno positivo, en el seno del proceso decisorio del Ejecutivo y otro negativo, caracterizado por el juego de los contrapesos de poderes, entre el Ejecutivo y el Legislativo. Este último embate, a su vez, tiene dos aspectos, por un lado, o "inercial", que comprende los actos legislativos de ratificación de pactos y tratados internacionales que balizan la estabilidad y previsibilidad del comportamiento internacional del país y, por otro lado, el ejercicio de la "política negativa" (en sentido weberiano[18]), de la actividad de la oposición política en el Legislativo que, por medio de Comisiones Parlamentarias y de la práctica de procesos reglamentarios, intenta retrasar, inhibir o impedir el ejercicio de la política positiva de la situación en el gobierno.[19] Por su vez, el embate positivo, aquel que se traba dentro del proceso decisorio del Ejecutivo, se modela como resultado de la dialéctica entre la voluntad del Ejecutivo y las de sus burocracias específicas (la diplomacia y las Fuerzas Armadas) en la lucha por imprimir una determinada dirección a la proyección del país en su relacionamiento con los otros y en su inserción en la política internacional.

[17] Ver: Raymond Aron, *Paix et Guerre entre les Nations*, Éditions Calmann-Lévy, Paris 1962, especialmente parte I, capítulo I.

[18] Max Weber, *Parlamento y Gobierno*, en: *Escritos Políticos*, Folio Ediciones, vol. I, México 1992.

[19] Como el bloqueo actual de partidos de la oposición contra la aprobación del ingreso de Venezuela al MERCOSUR, como es el deseo del gobierno brasileño.

Sin embargo, y es lo que aquí interesa, las características del ambiente al cual se dirige esa política (un sistema o subsistema internacional definido) la condicionan. Para algunos autores (realismo estructuralista), el sistema internacional determina o condiciona fuertemente la política externa de las unidades políticas. Sin embargo, esta perspectiva retira el espacio del ejercicio de la política externa y de la voluntad, así como los a veces complejos sistemas de decisión de gobierno, por lo que prefiero pensar en un ajuste o mutuo condicionamiento entre el sistema, compuesto por la proyección de las políticas de las unidades decisorias, y las políticas externas definidas por la percepción del sistema hacia el cual se orientan. Aun así, no pocas veces la política externa de un país es la proyección de su política interna, que normalmente resulta de una reacción al estímulo internacional; después de todo, el límite entre lo interno y lo externo es tenue.

Las percepciones sobre la subregión, en cuanto fenómeno subjetivo, no son necesariamente inferencias objetivas y hasta pueden ser contradictorias, no obstante ello, algunas resultan de consensos más o menos consolidados.

La idea de Sud América

Una de las percepciones compartidas bastante consolidada en América del Sur es en relación a su especificidad, que la recorta del sistema hemisférico como una unidad subsistémica sin contradicción ni exclusión de aquel. En alguna medida la idea francesa de "Latinoamérica" se fue diluyendo ante las percepciones y perspectivas desencontradas, en las diversidades de riquezas naturales y culturales, las varias composiciones políticas y, sobre todo, por el diferente relacionamiento de las subregiones con la potencia hegemónica continental. Sin rompimiento ni negación de la pertenencia a ese fenómeno básicamente cultural de la "latinoamericanidad", sin abdicar ni renunciar a los foros hemisféricos, esa especificad fue emergiendo, empujada por la aproximación de percepciones nacionales construidas sobre una geopolítica, una cultura, una historia y una perspectiva económica, energética e infraestructural subregional.

Los arcos de la estabilidad

Entre los analistas políticos del fenómeno sudamericano hay cierto consenso en caracterizar la actual coyuntura como el resultado del peso de dos arcos diferentes y encontrados en el corazón de la subregión. Por un lado un *arco de la inestabilidad*, que desde Venezuela y Colombia, pasaría por Ecuador, Perú y Bolivia. Por motivos económicos, sociales, políticos e institucionales esta región, que más o menos coincide con la andina, habría estado sujeta a constante

inestabilidad por la convulsión interna de los países que la componen. Paralelamente a ese, habría otro arco, pero de la estabilidad, que saliendo de Brasil pasaría por Uruguay y Argentina para llegar a Chile. Con fuertes instituciones y sistemas políticos consolidados son países que consiguieron arreglar sus economías y en alguna medida consiguieron satisfacer las demandas sociales generando un *arco de estabilidad*. Este arco, para estos analistas, no solamente es más estable, sino que también funciona como estabilizador subregional, equilibrando inclusive al otro arco. Citan como ejemplos para sostener esa hipótesis a aplicación da cláusula democrática en Paraguay, el intento golpista en Venezuela develado por la construcción del grupo "Amigos de Venezuela", el apoyo a Bolivia en la crisis institucional, las gestiones en la crisis entre Colombia y Ecuador y la gestión de UNASUR en la crisis política de Bolivia en la región de la Media Luna.

Multilateralidad puesta a prueba

Dentro de la organización política de América del Sur conviven algunos movimientos y actitudes unilaterales que constituyen un desafío a la integración subregional. La característica personalista de algunos líderes regionales, basada en su popularidad interna, los lleva a asumir, en ciertas circunstancias, posiciones individualistas o diplomáticamente radicales, más dirigidas al escenario político nacional que al internacional, pero que pude afectar el buen funcionamiento de la multilateralidad. Los países nucleados por los valores del ALBA, Bolivia, Ecuador liderados por Venezuela asumen políticas internacionales propias que, algunas veces, no serían endosadas por todos los países de la UNASUR y que, en determinados momentos, pueden comprometer el diseño diplomático de la subregión. Por otro lado, algunas relaciones unilaterales de miembros de la UNASUR con relación al Tratado de Libre Comercio, pueden dificultar el establecimiento de un mercado común del sur. En este sentido, no dejan de ser un desafío los eternos desacuerdos entre Brasil y Argentina, dentro del MERCOSUR, por cuestiones arancelarias para proteger sus respectivos mercados, mientras estos son invadidos por productos *made in China*.

La posibilidad de una Defensa subregional

Después del malogrado proyecto norteamericano de imponer una agenda hemisférica de seguridad y del andar de las Conferencias Hemisféricas de Ministros de la Defensa, pareció clara la divergencia conceptual y metodológica continental con relación a los temas de la defensa y de la seguridad internacional y, particularmente, las diferentes percepciones de las "nuevas amenazas"

que ya no se pensaban hemisféricamente, mas subregionalmente.[20] La historia de la participación de los países sudamericanos en aquellas conferencias hemisféricas parece describir la ruta de un divorcio anunciado, de la búsqueda de una identidad continental encontrada subregionalmente, que parece culminar políticamente en la UNASUR y, en el ámbito de la defensa, con la creación del Consejo Sudamericano de Defensa en el seno político de aquel. Sin embargo, como recorte subregional de seguridad esta construcción no fue totalmente original, los centroamericanos y caribeños llegaron antes a una ingeniería de seguridad subregional, aunque en ese caso no suscitó las suspicacias ni las desconfianzas que levantó su congénere del sur.

Conducción política de la Defensa

Otro consenso entre los analistas es sobre la diversidad de relaciones entre civiles y militares en la región. Las diferentes formas y ritmos de los procesos de transición por que atravesaron en los últimos años de su historia buena parte de los países de América del Sur condicionó también relaciones políticas entre civiles y militares muy heterogéneas.[21] Hoy en la subregión conviven formas muy variadas de relacionamiento político con las fuerzas armadas: países en los que está clara una conducción política de la defensa bien consolidada, otras situaciones en las cuales las fuerzas armadas son empleadas políticamente, otras en las que los militares aún gozan de amplias prerrogativas constitucionales y de autonomía política, ministerios de la defensa aún muy frágiles como para funcionar sobre el comando del gobierno legalmente electo, otros cuyos cuadros funcionales continúan ocupados por militares. La heterogénea relación política de conducción de la defensa en la subregión atenta contra la integración. No obstante ello, creo que algunos mecanismos subregionales, como el CDS, ayudarán a superar esa situación.

Brasil, el incómodo liderazgo

Hay una percepción generalizada en la región sudamericana sobre la creciente prominencia del Brasil como actor internacional basada en una mayor

[20] Discutimos esta idea en: Héctor Saint-Pierre, *Una reconceptualización de las ,nuevas amenazas': de la subjetividad de la percepción a la seguridad cooperativa*, en: E. López; M Sain, *"Nuevas Amenazas" Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil*, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal 2004.

[21] Análisis sobre algunas transiciones, inclusive comparativas, como la que realizamos en colaboración con Érica Winand, *El legado de la transición en la agenda democrática para la Defensa: Los casos brasil y argentino*, fueron compiladas por Ernesto López (ed.), *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*, Altamira, Buenos Aires 2007.

visibilidad del país, en parte, como producto de la fuerte actividad diplomática por parte del presidente Luis Ignacio Lula da Silva, pero también, por la reconocida calidad de los servicios diplomáticos de su burocracia. Ante esta emergencia internacional, en la subregión reinan dos sentimientos encontrados sobre el Brasil. Por un lado, algunos actores sudamericanos consideran que el Brasil, por sus condiciones de potencia, por la calidad de su diplomacia, por su situación geopolítica haciendo frontera con la mayoría de los países de la subregión (menos con Chile y Ecuador) y hasta por el carisma presidencial, debería tener mayor protagonismo en el panorama sudamericano y asumir el liderazgo subregional. Por otro lado, también existe cierta prevención y hasta temor ante los movimientos del gobierno brasileño en la subregión, considerados, por algunos, como "imperiales" en relación con los países o, por otros, como resultado de la insaciable búsqueda de una subhegemonía subregional y hasta de simple substitución de los Estados Unidos en los "trabajos sucios" en esta parte del mundo. Tuve la oportunidad de escuchar en algunas reuniones regionales, algunos actores quejarse de la falta de voluntad política de Brasil para asumir un mayor protagonismo subregional o de una participación más decidida en algunos conflictos, como entre Argentina y Uruguay por el caso de las papeleras y, poco después, los mismos actores desconfiar de la iniciativa brasileña con relación al CDS. Por eso analizo la política externa brasileña para la región a seguir. De todos modos, sobre la prevención y sospechas sobre los objetivos brasileños, vale preguntarse si el Brasil es percibido por la diplomacia de varios países como una potencia regional, y si su temor es con relación a su imposición hegemónica ¿por qué buscaría la creación de instituciones multilaterales si esa imposición sería facilitada por el unilateralismo? Un viejo adagio chino decía algo así: "¿cómo colocarle el cascabel al gato? Convenciéndolo a pasar su cabeza por el lazo".

LA UNASUR Y EL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO

Independientemente de los objetivos por los cuales fue creada, la Unión de Naciones Sudamericanas ya se mostró útil y pronta para operar como mecanismo de prevención y resolución de conflictos en la región. Su prueba fue anticipada por la grave crisis que se abatió sobre Bolivia, entre el gobierno central de Evo Morales y algunos departamentos autonomistas de la región de la llamada "Media Luna",[22] más particularmente Pando. Las dificultades enfrentadas por el presidente electo para refrendar la Constitución ya votada por mayoría en el Congreso Constituyente, sumadas a la exigencia de autonomía absoluta de las

[22] La "Media Luna" boliviana está compuesta por los departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija.

provincias rebeldes, llevaron a una situación de crisis en las negociaciones que se manifestó en embates violentos entre las partes. En su expresión radical, esta violencia amenazó con extenderse por todo continente, o por lo menos sobre una buena parte del mismo.

Ante las divergencias en el diálogo entre el gobierno y los grupos de oposición bolivianos, la jefa interina de la UNASUR, presidenta de la República de Chile, Michelle Bachelet, convocó a los miembros de la recién inaugurada organización, que está formada por los presidentes de los países de América del Sur, para discutir la controversia. La participación de la mayor parte de los líderes sudamericanos ya fue una prueba de éxito y capacidad de convocatoria del organismo, lo que también revela la seriedad de la crisis en el centro de la región. La reunión diplomática obtuvo como triunfo la posibilidad de atenuar la tensión y de reunir a las partes en conflicto nuevamente en la mesa de negociaciones, bajo la observación de representantes de la UNASUR.

El suceso del mecanismo multilateral en la gestión de la crisis fue manifiestamente expreso en la declaración del presidente boliviano: "el mero apoyo de la UNASUR y su presencia en Bolivia funcionaron como un freno para la oposición", añadiendo que "Con la UNASUR presente, los gobernadores me tratan mucho mejor, empiezan a llamarme 'señor presidente'".[23] Evo Morales afirmó que acreditado con el apoyo y observación de la UNASUR se podría alcanzar un acuerdo con la oposición, tranquilizando así la región.

A pesar de su reciente creación, la UNASUR puede ser comprendida no solamente como decisiva en el avance del diálogo en Bolivia, sino también, que es lo que nos conviene destacar, como un instrumento político importantísimo en la regulación de la estabilidad de la región. La percepción de la agitación política y su capacidad estabilizadora llevó a la presidenta interina de la UNASUR de aquella época a declarar que "la UNASUR demostró que es un instrumento poderoso de integración y resolución de problemas."[24]

No obstante estas declaraciones y lo que parecen mostrar las evidencias, algunos analistas norteamericanos guardan reservas acerca de la capacidad de este foro como mecanismo de resolución de conflictos: "El organismo sólo es útil mientras los presidentes estuviesen concordando unos con los otros. Fue importante en Bolivia, pero a largo plazo ese tema debería ser llevado a la Organización de los Estados Americanos (OEA)", declaró Meter Hakim, presidente del *think-tank* Inter American Dialogue.[25] Sin embargo, esas prevenciones y reservas nos parecen viciadas, principalmente porque: 1) la UNASUR no es el primer foro subregional creado en el mundo, pero sí el que más criticas

[23] Andrea Murta, *Comissão da Unasul chega 2ª à Bolívia para investigar massacre*, "Folha de Sao Paulo", Mundo, 25/09/08. (Traducción de los autores)

[24] *Ibid.*

[25] *Ibid.*

alzó, especialmente por su carácter discriminante que dejó de fuera el "resto" de la América;[26] cosa que otros órganos similares (como los centroamericanos) también hacen, pero que nadie critica; 2) Este foro sudamericano admite observadores exclusivamente latinoamericanos, es decir, excluye apenas algunos de los países del hemisferio – los mismos que critican la creación de este foro; 3) El organismo más amplio, concretamente la OEA, se mostró lento en todas las convocatorias y resoluciones que no fuesen del interés de los Estados Unidos; por ejemplo, fue por el veto de la superpotencia que Colombia no fue condenada por el ataque a territorio ecuatoriano, en marzo de 2008; 4) la UNASUR tiene condiciones de decidir acerca de la subregión apenas entre los países sudamericanos, sin la interferencia norteamericana.

Si la UNASUR se mostró activa y eficaz para realizar la mediación en la crisis boliviana, posiblemente esa función sería mejor ejecutada con la creación de un instrumento especifico para la resolución de conflictos en la subregión. Creemos que esa es una de las tareas que podrá asumir el Consejo de Defensa Suramericano.

EL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO

Desde la segunda mitad de 2007 comenzó a circular la noticia de que Brasil estaba impulsando la creación de un Consejo de Defensa Suramericano (CDS). La inexistencia de detalles más precisos y la ausencia de foros explícitos en los cuales se debatiese, comenzó a levantar sospechas entre los analistas y especialistas sobre la forma en que se articulaba políticamente o pretendía "imponer" ese proyecto. Notas esparcidas fueron apareciendo en la prensa y, poco a poco, los comentarios fueron acumulándose hasta que en marzo de 2008, una vez superado el punto más álgido de la crisis suscitada entre Colombia y Ecuador, la idea del CDS asumió notoriedad. Los discursos del Ministro de la Defensa brasileño, Nelson Jobim, en los Estados Unidos, dejaron en claro la necesidad de crear un organismo sudamericano para que los países de la subregión pudiesen actuar en las cuestiones internacionales "con una posición relevante y no pura y simplemente manipulados por otras circunstancias y otros intereses".[27] Según el asesor para asuntos internacionales de la presidencia, Marco Aurelio García, el Consejo tendría la capacidad de evitar tensiones en América del Sur como la ocurrida en el inicio de 2008 entre Colombia y Ecuador. Nelson Jobim inició una gira para reunirse con sus homólogos ministeriales de los diferentes países sudamericanos, buscando promover la iniciativa, lograr apoyo y aclarar

[26] En realidad está abierta a otros países "latinoamericanos" del continente, por lo tanto, apenas excluye aquellos dos que no son específicamente "latinos".

[27] *Ministro quer criar conselho sul-americano*, "Folha de Sao Paulo", Brasil, 21/03/2008.

dudas al respecto. El objetivo brasileño era que en la reunión de creación de la UNASUR, el 23 de mayo de 2008, el Consejo fuese creado, y fue en ese contexto en el que la propuesta fue presentada formalmente a las delegaciones de los países sudamericanos.

El tratado constitutivo de la UNASUR[28] señala como uno de los objetivos de la unión el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa. Sin embargo, los representantes sudamericanos, principalmente por la oposición del presidente colombiano, no lograron en ese momento un acuerdo sobre el CDS. Así mismo, se acordó la constitución de un grupo de estudio sobre el Consejo de Defensa, con dos representantes de cada país (uno del área de defensa y otro en el área de relaciones exteriores) con un plazo de 90 días para expedir una propuesta final de Consejo.

Frente a lo que parecía un fácil consenso subregional, Álvaro Uribe explicó que Colombia rechazaba la creación del Consejo, pero sin embargo, agregó "Sí hemos aceptado la formación de un grupo de trabajo".[29] Su argumento fue que la región ya cuenta con la OEA y que existen divergencias con países vecinos en torno a la clasificación de grupos armados como "terroristas". Ante la firmeza de Uribe, el presidente brasileño, Luiz Inácio Lula da Silva afirmó que "Precisamos contar con nuestro sector de defensa pensado conjuntamente. Eso solamente será posible si creamos el instrumento, que es el Consejo". Por otra parte, la presidenta chilena Michelle Bachelet defendió la creación del CDS con el argumento de que el órgano tendrá condiciones para normalizar acciones, como la intervención militar en Haití:"Vamos a combinar las capacidades. Hay elementos que cada país considera como oportuno. Queremos cerrar el grupo de trabajo con tareas concretas"[30] y agregó que el proyecto hubiese "fracasado" si ni siquiera hubiese sido propuesto.

No obstante los esfuerzos diplomáticos del Ministerio de Defensa brasileño por divulgar la propuesta, tenemos la impresión de que existe un consenso entre autoridades y especialistas sudamericanos del área de la defensa en dos puntos: 1) no estaban claros el contenido, el alcance ni la intención de la propuesta, y; 2) la gestión política brasileña en el lanzamiento de la propuesta fue percibida en la subregión como impositiva e imperial. En una reunión de especialistas en París,[31] Marco Aurelio García explicó que la propuesta era

---

[28] En su artículo 3 "Objetivos Específicos", inciso S.

[29] *Colombia pide que América del Sur considere terroristas a las FARC*, en: Portal de Noticias: http://www.rpp.com.pe/detalle_125856.html

[30] Gabriela Guerreiro, *Lula nega fracasso em Conselho de Defesa, mas presidentes adiam discussão*, "Folha de Sao Paulo", 23/05/2008, disponible en: http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u404812.shtml

[31] *EU-Latin America Military Cooperation Working Together for International Security*, European Forum of the Fort Copacabana Conference, en el *EU Institute of Strategic Studies*, París, 21 y 22 de abril de 2008.

abierta y vaga justamente porque se trataba de una convocatoria para que los representantes de los países de la subregión discutan la forma y el contenido del proyecto.

Las negociaciones se dirigían para indicar que el CDS no tenía como objetivo establecer una alianza militar, ni ser un órgano operacional de carácter militar para la resolución de los conflictos. Aparecía más como la busca genérica de una identidad sudamericana, como una tentativa de integración del pensamiento subregional de defensa para discutir las percepciones de las amenazas y desafíos y tratar de satisfacer las necesidades comunes de defensa. Esta iniciativa defendería, como principios generales, la consolidación de la democracia y la paz, la no intervención en los asuntos internos, el respeto a la soberanía de los países de la subregión, la autodeterminación de los pueblos y la integridad territorial.

Finalmente, en la Cúpula Extraordinaria de la UNASUR, realizada en la Costa do Sauípe (Bahía, Brasil) el 16 de diciembre de 2008, los presidentes de la América del Sur decidieron establecer el Consejo de Defensa Suramericano, que integra los 12 países de la subregión en un órgano consultivo, cooperativo e de coordinación en materia de defensa, constituyendo un ambiente para la construcción de medidas de confianza mutua en temas de defensa y seguridad.[32] En el mes siguiente de su establecimiento, en enero de 2009, el CDS propuso un Plano de Acción[33] que establecía directrices de actuación y metas a ser alcanzadas, dividiendo algunas responsabilidades entre los Estados-miembros del Consejo. La primera reunión entre los ministros y ministras de Defensa de la UNASUR en el ámbito del CDS ocurrió en los días nueve y diez de marzo de 2009, cuando fue acordada la elaboración de un plan de acción para los años de 2009 y 2010. Este plan fue estructurado en cuatro ejes principales: Políticas de Defensa; Cooperación Militar, Acciones Humanitarias y Operaciones de Paz; Industria y Tecnología de Defensa; y Formación y Capacitación.[34]

Sobre los asuntos referentes a las Políticas de Defensa fueron citadas siete diferentes acciones, siendo ellas: la creación de una red para intercambio de información sobre políticas de defensa; la realización de un Seminario sobre la Modernización de los Ministerios de Defensa; el intercambio y la transparencia de las informaciones sobre los gastos e indicadores económicos de la

---

[32] Decisión para el Establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR. Disponible en: http://www.cdsunasur.org/es/consejo-de-defensa-suramericano/documentos-oficiales/57-espanol/336-decision-para-el-establecimiento-del-consejo-de-defensa-suramericano-de-la-unasur-Último acceso en 2 de febrero de 2011.

[33] Disponible en: http://www.cdsunasur.org/es/consejo-de-defensa-suramericano/documentos-oficiales/57-espanol/162-plan-de-accion-2009–2010, último acceso en 5 de enero de 2011.

[34] Ver documento completo en: "Primera Reunión de Ministras y Ministros de Defensa del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) de la UNASUR – Declaración de Santiago de Chile" disponible en: http://www.resdal.org.ar/

defensa; el favorecimiento de la definición de enfoques conceptuales; la identificación de los factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial; la creación de un mecanismo para contribuir con la articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa; y, por último, proponer un mecanismo de consulta, información y evaluación inmediata ante situaciones de riesgo para la paz de las naciones suramericanas, en conformidad con el Tratado de la UNASUR.

Como alcance de una de sus metas el CDS ya dispone de un portal para la consulta, intercambio de informaciones y publicación de sus documentos oficiales. Además, en noviembre de 2009 fue realizado en Quito (Ecuador) el Seminario sobre la Modernización de los Ministerios de Defensa.[35] Al finalizar 2010, el ministro de Defensa del Ecuador, Javier Ponce Cevallos, antes de dejar el cargo de presidente *pro-tempore* del CDS, anunció que, después de la conclusión del Plano de Trabajo para el Diseño de una Metodología Común de Medición de Gastos Militares, realizado por la UNASUR, los países miembros de la institución deberán comunicar y hacer públicos sus gastos militares a partir de marzo de 2011.

Con relación a los asuntos referentes a la Cooperación Militar, Acciones Humanitarias y Operaciones de Paz, indicados en el segundo eje temático del Plano de Acción, fueron propuestos, además del ejercicio conjunto para la actuación en caso de catástrofes naturales y la conferencia para intercambio de experiencias en operaciones de paz — ya realizada en la ciudad de Ica (Perú) entre 8 y 11 de junio de 2010 —, la elaboración de un inventario de las capacidades de defensa que los países estarían dispuestos a ofrecer para apoyar las acciones humanitarias y el intercambio de experiencias en este campo de acciones, a fin de establecer respuestas inmediatas conjuntas cuando haya necesidad.

El tercer bloque del Plano de Acción, referente a la Industria y Tecnología de la Defensa, propone la realización de un diagnóstico de las industrias nacionales de defensa, identificando las capacidades y áreas de asociaciones estratégicas para promover la complementariedad, la investigación y la transferencia de tecnología, además de promover iniciativas bilaterales y multilaterales de cooperación para la industria de la defensa. Conforme informaciones del CDS, con el objetivo de cumplir estas metas, es necesario primero consolidar el diagnóstico de la Industria de Defensa, para posteriormente visualizar las áreas de interés común y promover la cooperación. Por último, en el Plano de Acción 2009–2010, consta un bloque temático que se ocupa de la Formación y Capacitación. Este eje temático sugiere la creación de una red sudamericana de capacitación y formación en defensa, elaborando programas conjuntos

[35] Los resultados de este seminario se encuentran disponibles en la íntegra en el portal: http://www.cdsunasur.org/images/stories/publicaciones/memoria_seminario_modernizacion.pdf

de intercambio de conocimientos sobre los asuntos estratégicos de defensa y seguridad. En noviembre de 2009, en Rio de Janeiro (Brasil), fue realizado el Primer Encuentro Suramericano de Estudios Estratégicos.

De esta descripción, cabe enfatizar que el CDS no se propone establecer una alianza militar entre sus miembros, ni ser un órgano estrictamente operacional de carácter militar para la resolución de conflictos. Pretende ser una tentativa de integración del pensamiento de defensa subregional para discutir las necesidades comunes de la defensa, guiado por los principios generales de la consolidación de la democracia y la paz, de la no intervención en los asuntos internos y del respeto a la soberanía de los países de la subregión, de la autodeterminación de los pueblos y de la integridad territorial. El CDS satisface las necesidades de la defensa y seguridad subregionales y su recorte geopolítico obedece a las particularidades y diferencias latinoamericanas, algunas de las cuales incompatibles con una visión hemisférica general. En julio de 2010 fue divulgado el Plano de Acción 2010–2011[36] que se estructura en los mismos cuatro ejes temáticos del anterior, con la diferencia de atribuir responsabilidades a las naciones por el cumplimiento de cada uno de los actos propuestos.

El CDS, como mecanismo específico para la defensa, que permita reforzar, anticipar o intensificar los instrumentos hemisféricos — que históricamente se mostraron inadecuados, morosos, omisos o inútiles —, es justificado tanto por las particulares percepciones compartidas, cuanto por las amenazas y los desafíos subregionales. Al reunir académicos, especialistas, militares y políticos, el CDS coloca en pauta la discusión de los temas de la defensa, con lo cual es posible que sean dinamizados los postergados debates sobre este asunto, además de buscar obtener una plena y transparente conducción civil de la política de defensa de los países de la región. La pretensión de esta iniciativa es reunir las estructuras existentes en América del Sur en un Consejo Integral de Defensa, bajo decisiones no vinculantes. El CDS busca lograr una mayor transparencia, confianza y previsibilidad entre los países de América del Sur; interpretar las percepciones subregionales de las amenazas y los desafíos para articular las políticas de defensa buscando una sintonía estratégica que permita proyecciones compartidas sobre la seguridad subregional.

Una de las medidas ya concretizadas del CDS fue la creación del Centro Sudamericano de Estudios Estratégicos de la Defensa, con sede en Buenos Aires, Argentina. Entre sus objetivos constan el monitoreo y análisis de escenarios prospectivos para la defensa, la construcción de una visión estratégica común en la subregión, la elaboración de subsidios epistémicos y teóricos para los estudios del Centro y la busca de univocidad conceptual y coordinación de las políticas de defensa y seguridad internacional.

[36] El Plano de Acción 2010–2011 se encuentra disponible en: http://www.cdsunasur.org/es/plan-de-accion/plan-de-accion-2010–2011

El progreso del CDS, que para los más ansiosos tal vez sea exasperadamente moroso, en realidad sigue los necesariamente parsimoniosos pasos iniciales en la busca de posiciones comunes en el área de defensa. Su recorte geopolítico no es caprichoso, obedece al reconocimiento de las particularidades, identidades y diferencias latinoamericanas. Las percepciones compartidas de las amenazas y los desafíos subregionales, a pesar de pequeñas diferencias, justifican un mecanismo específico para la defensa que permita reforzar, anticipar o intensificar los instrumentos hemisféricos que históricamente se mostraron inadecuados, morosos, omisos o inútiles. El proyecto está inserto en la esfera de la política externa de los países y, como tal, en el terreno en el que se cruzan las competencias tanto de la diplomacia cuanto de la defensa.

Contra los pronósticos más pesimistas con relación al futuro del CDS, consideramos que su inauguración excedió las expectativas de cualquier perspectiva realista. Basta mencionar que dos de los motivos que convocaron su reunión fueron casos prácticamente limítrofes del alcance regional y político de la organización: uno fue un conflicto interno a las fronteras y soberanía nacional, como fue la situación explosiva de Pando y que se resolvió de manera suficientemente satisfactoria ante la posibilidad de arrastrar a la región a un conflicto no deseado; el otro, una situación casi extraregional, creada con la decisión colombiana de permitir la instalación de tropas norteamericanas en bases militares dentro de su territorio, por la cual fue convocada la reunión de mandatarios en Bariloche que restableció cierta tranquilidad en la subregión.

CONSIDERACIONES FINALES

Poco empleados en situaciones para las que fueron creados, los instrumentos de seguridad hemisféricos se mostraron ineficientes, morosos, burocráticamente parsimoniosos y a veces políticamente controlables para los desafíos colocados en el escenario de la Posguerra Fría. El TIAR naufragó en el archipiélago del Atlántico Sur, cuando la híperpotencia prefirió mantenerse al lado de su aliado de la OTAN a respetar su compromiso hemisférico. El bombardeo colombiano al acampamento de las FARC en territorio ecuatoriano también alcanzó a la OEA como mecanismo regional de resolución de conflictos. El entonces presidente G. W. Bush, tal vez identificado con esa práctica, justificó como "defensa preventiva" el inaceptable atropello al principio basilar de la soberanía de los Estados.

Así surgió, naturalmente, un proyecto de subregionalización política con la UNASUR y de una comunidad de seguridad subregional con el CDS. Ante las diferencias continentales se contrapusieron las concordancias subregionales, ante la demora hemisférica la presteza suramericana, ante la heterogeneidad de

fuerzas con el norte la simetría del sur, y así se fue tornando visible la búsqueda de una identidad estratégica subregional con las expectativas comunes sobre el destino de la subregión.

La capacidad de respuesta de estos organismos sorprendió por la velocidad y la eficacia. Hasta en cuestiones que no se encontraban en el cerne de sus preocupaciones fundacionales, como un conflicto interno a las fronteras nacionales (el caso de la Media Luna en Bolivia) en uno de los extremos, y la incidencia de un factor extra subregional (el caso del uso de las bases colombianas por fuerzas armadas norteamericanas) en otro, se mostró rapidez en su capacidad de convocatoria subregional y de movilización de sus primeros mandatarios, así como eficacia, resolviendo la tensión en Bolivia y obligando explicaciones en el caso de Colombia.

Aún es prematuro imaginar el futuro de este organismo, sin embargo, su capacidad de institucionalizar instancias de integración y cooperación muestran que está en el camino de la consolidación, independientemente de las oscilaciones de las políticas nacionales. El CDS vino a ocupar un espacio político de la subregión, como un foro adecuado para discutir los problemas sudamericanos y diseñar los caminos de su solución bajo los auspicios exclusivamente sudamericanos. Diferentemente de lo que pensaba el ex ministro de Defensa de Lula, José Viegas Filho,[37] creemos que los acuerdos y consensos sobre las cuestiones políticas, entre ellas y principalmente las relativas a la defensa, no constituyen el techo de la integración,[38] sino los cimientos y vigas que le darán perennidad. Construir la casa sudamericana sobre los pilares comerciales es entregarla a los cambiantes humores de Hermes. Los intereses que darán la dirección sólida a esa construcción no pueden ser los comerciales, siempre sujetos al lucro.

---

[37] El ministro de Defensa de Lula, José Viegas, afirmaba que los acuerdos en Defensa constituían el techo de la casa integrativa, queriendo decir que primero había que consolidar los acuerdos comerciales y económicos: "Creo que es importante resaltar que me parece correcta nuestra opción, en los últimos quince años, por enfatizar, en el Mercosur, la dimensión comercial de la integración. En mi evaluación, el desarrollo de estructuras más rígidas de integración político-militar sería una especie de "techo" de la construcción, correspondiendo a una etapa posterior del proceso. (…) no es el momento, todavía, de pensar en una reproducción, en el plano político-militar, de las estructuras jurídico-diplomáticas con que ya contamos en el plano comercial" Ver: José Viegas *Pronunciamiento do Ministro de Estado da Defesa, José Viegas Filho, no Instituto Rio Branco*, Brasília, 18 de marzo de 2004. Disponible en: http://www.defesa.gov.br. Acceso el 26 de marzo de 2004. (traducción nuestra)

[38] No obstante contar con una moneda común, los europeos aún no consiguieron llegar a ese techo y, ante cada conflicto externo, aparecen las divergencias que el comercio y la economía ocultan. Sin embargo, si partieron de intereses económicos y no de acuerdos políticos no fue por una elección teórica, sino por una posibilidad práctica ante la específica coyuntura de su propia historia. Quizás no demore el día en que Europa pueda tener su política externa y de defensa comunes. En cuanto acontecimiento histórico, todo proceso es irreproducible. Pretender importar el éxito europeo para América del Sur puede resultar en comedia. Estudiar aquel proceso es una obligación académica, tornarlo paradigmático es desconocer los rigores de la historia con el tiempo y el espacio.

Sólo el convencimiento de que la seguridad de las naciones sudamericanas estará en buenas manos si estas fuesen sudamericanas, fraguado en la confianza mutua y la disuasión que brinda la transparencia, dará la fortaleza necesaria a aquellos cimientos y vigas para soportar la construcción de la integración subregional.

BIBLIOGRAFÍA

Aron Raymond, *Paix et Guerre entre les Nations*, Éditions Calmann-Lévy, Paris 1962.

Baldizón Navascués Isayana, Solís Rivera Luis Guillermo, *América Central y el multilateralismo*, en: Francisco Rojas Aravena (ed.), *Multilateralismo. Perspectivas latinoamericanas*, Editorial Nueva Sociedad, Santiago de Chile 2000.

Guerreiro Gabriela, *Lula nega fracasso em Conselho de Defesa, mas presidentes adiam discussão*, "Folha de Sao Paulo", 23/05/2008.

Huntington Samuel, *O soldado e o Estado. Teoría e política das Relações entre Civis e Militares*, Biblioteca do Exército, Rio de Janeiro 1996.

Machiavelli Niccolò, *Il Príncipe*, en: *Tutte le opere*, (A cura di Mario Martelli), Sansoni Editore, Firenze 1971.

Murta Andrea, *Comissão da Unasul chega 2ª à Bolívia para investigar massacre*, "Folha de Sao Paulo", Mundo, 25/09/08.

Rojas Aravena Francisco, *Seguridad en las Américas, los desafíos Post Conferencia. Operacionalizar los consensos y articular los conceptos*, en: *Seguridad en las Américas*, Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung, Briefing Paper Mayo 2004.

Rouquié Alain, *El Estado militar en América Latina*, Emecé Editores, Buenos Aires 1984.

Saint-Pierre Héctor, *La centralidad del concepto de "enemigo" en la teoría de la soberanía de Carl Schmitt*, en: Jorge Dotti, Julio Pinto (comps.) *Carl Schmitt. Su época y su pensamiento*, Eudeba, Buenos Aires 2002.

Saint-Pierre Héctor, *Max Weber: entre a paixão e a razão*, 3° edição, Editora UNICAMP, Campinas 2004.

Saint-Pierre Héctor, *Una reconceptualización de las "nuevas amenazas": de la subjetividad de la percepción a la seguridad cooperativa*, en: Ernesto López; Marcelo F. Saín (comps.), *"Nuevas Amenazas". Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil*, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal 2004.

Schmitt Carl, *El concepto de lo político*, Folios Ediciones, Buenos Aires 1984.

Weber Max, *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México 1980.

Weber Max, *Ensayos sobre metodología sociológica*, Amorrortu Editores, Buenos Aires 1982.

Weber Max, *Parlamento y Gobierno*, en: *Escritos Políticos*, Folio Ediciones, México 1992,

Winand Érica, *El legado de la transición en la agenda democrática para la Defensa: Los casos brasilero y argentino*, Ernesto López (ed.), *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*, Altamira, Buenos Aires 2007.

Wright Mills Charles, *The Causes of World War Three*, Ballantine Books, New York 1960.

FRANCISCO DOMÍNGUEZ

LA MILITARIZACIÓN NORTEAMERICANA DE AMÉRICA LATINA

INTRODUCCIÓN

A 200 años de la independencia política de América Latina, el continente está atravesando por un proceso de cambio único en su historia: el desafío colectivo a la hegemonía norteamericana en la región. La gesta libertadora, liderada por Simón Bolívar, que fue un proceso más militar que político y que duró alrededor de tres décadas, culminó con el surgimiento de más de una veintena de repúblicas independientes, todas individualmente muy débiles, acarreando un pesado legado colonial de atraso y subdesarrollo cuya manifestación más palpable fue el ascenso al poder de una oligarquía o clase dominante esencialmente antinacional. Eduardo Galeano poéticamente captura su esencia con el siguiente aforismo:

> "Incorporadas desde siempre a la constelación del poder imperialista, nuestras clases dominantes no tienen el menor interés en averiguar si el patriotismo podría resultar más rentable que la traición, o si la mendicidad es la única forma posible de la política internacional."[1]

Casi de forma inmediata luego de la independencia, las clases dominantes del continente se abocaron a convertir a las naciones que dominaron en feudos atrasados de los cuales obtenían renta externa y muy rápidamente se subordinaron a los poderes mundiales más potentes de las distintas fases de la evolución histórica de estos 200 años: después de las derrotas de España y Portugal, el continente sería subordinado primero por Inglaterra, luego, por Estados Unidos. Este último país, demostrando un alto nivel de conciencia como potencial poder regional hegemónico, cuya condición sine qua non era simultáneamente la expulsión de otros rivales colonialistas en el hemisferio y el sometimiento económico, político y, si fuese necesario, militar de sus vecinos del Sur, emitió la abominable 'Doctrina Monroe', en 1823, varios años antes de que la lid libertadora culminara. Y aunque su repetición la haya convertido en un cliché, la corrección de la aprehensión de Simón Bolívar sobre

[1] Eduardo Galeano, *Las Venas Abiertas de América Latina*, Siglo XXI Editores, S.A. de C.V, México 2004, pág. 18.

el Coloso del Norte no ha perdido su vigencia en estos dos siglos de historia republicana de Nuestra América, cuando en una carta a Patricio Campbell, Encargado de Negocios de Su Majestad Británica, el 5 de agosto de 1829 desde Guayaquil expresara: "…los Estados Unidos que parecen destinados por la Providencia para plagar la América de miserias a nombre de la Libertad…".[2]

Y más o menos desde el aciago día de la proclamación de la Doctrina Monroe, y de su corolario lógico, el Destino Manifiesto, Estados Unidos ha sometido a América Latina a una cadena de miserias que en el siglo XX no parecían tener fin.

> "Durante casi un siglo, las distintas administraciones estadounidenses justificarán las más variadas agresiones abiertas o encubiertas contra los pueblos latinoamericanos, sin importar que para alcanzar sus objetivos de derrotar lo que ellos llamaban 'fuerzas extranjerizantes' se realicen masacres contra campesinos e indígenas, desapariciones forzadas o se impulse la política de tierra arrasada por parte de ejércitos aliados o grupos paramilitares con asistencia y entrenamiento estadounidense."

Henry Suarez, autor de esta cita, agrega que "En 185 años, los gobiernos estadounidenses han dirigido más de 159 acciones de diverso tipo y envergadura contra América Latina y el Caribe...".[3] La relevancia de estas 'acciones de envergadura' es que muchas de ellas fueron de carácter militar, no sólo de redadas militares relámpago y/o apoyo militar a golpes de Estado, sino ocupación militar que en muchos casos duró años. [4]

La hegemonía norteamericana comenzó a debilitarse primero con la revolución cubana en 1959, pero, a pesar del desafío formidable que Cuba castrista representó para el dominio hemisférico norteamericano, pasarían cinco décadas de brutal afirmación de su poderío regional antes del desafío colectivo del presente siglo. Desde 1998, fecha de la elección de Hugo Chávez a la presidencia de Venezuela, la situación geopolítica general del continente ha ido cambiando dramáticamente. A Chávez le siguió la elección a la presidencia de Brasil del trabajador metalúrgico y sindicalista, Ignacio Lula da Silva, en 2002, seguido a su vez por una cadena de presidentes progresistas, izquierdistas, o revolucionarios, todos antineoliberales como Néstor Kirchner en 2003 (Argentina), Tabaré Vásquez en 2004 (Uruguay), Evo Morales en 2005 (Bolivia), Michelle Bachelet en Chile

---

[2] Carta al Coronel Patricio Campbell, Encargado de Negocios de SMB, fuente: http://www.simon-bolivar.org/Principal/bolivar/catta_a_campbell.html

[3] Henry Suárez, *Intervenciones de Estados Unidos en América Latina*, Manifiesto Press, Londres 2010, págs. 6–7.

[4] EE.UU. invadió, por ejemplo, a Cuba en 1898 y mantuvo a la isla bajo ocupación militar hasta 1903; también invadió a Nicaragua por primera vez en 1912, y mantuvo una ocupación militar de ese país hasta 1933; en 1915 invadió a Haití, país al que mantendría bajo ocupación militar hasta 1934; y en 1919 invade a República Dominicana, país que mantiene bajo ocupación militar hasta 1924. Cronología intervenciones militares de EE.UU. en América Latina disponible en: http://www.voltairenet.org/article125406.html

y Rafael Correa (Ecuador), ambos elegidos en el 2006. La tendencia continuó con las reelecciones de Lula y Chávez (ambos en 2006), en Argentina con la elección de la esposa de Néstor Kirchner, Cristina Fernández, y el sandinista Daniel Ortega, ambos en 2007, seguidos por Fernando Lugo (Paraguay) y Álvaro Colom (Guatemala), ambos en 2008, y recientemente, con la elección de José Mujica en 2009 en Uruguay y Mauricio Funes en El Salvador en el mismo año. Aunque con algunos altos y bajos (la elección de la derecha pinochetista en Chile en 2010, por ejemplo), una confirmación contundente de esta misma tendencia ha sido la elección de Dilma Rousseff, alta dirigente del Partido de los Trabajadores, ministra en el gobierno de Lula, y la primera mujer presidente del Brasil a fines de 2010. Debido a falta de espacio no podemos analizar desarrollos similares en el Caribe, en donde varias de las islas del Caribe inglés han elegido gobiernos radicales que buscan no sólo distanciarse de Estados Unidos sino que intentan integrarse económicamente con sus aliados naturales de América Latina.

Tampoco tenemos espacio aquí para analizar en detalle los efectos que la elección de tantos gobiernos antineoliberales ha tenido en la relación entre Estados Unidos y su "patio trasero", pero sí se pueden señalar, en grandes líneas, varios efectos de significativa importancia. Primero, el otrora dominante Consenso de Washington ha sido substancialmente roto (o al menos significativamente dislocado) en la región, reduciendo de una manera histórica y sin precedentes la influencia e importancia de organismos multilaterales encargados de custodiar el consenso neoliberal en la región, como el FMI y el BM. Segundo, los organismos de hegemonía política norteamericana en la región, como la Escuela de las Américas, son una cosa del pasado, e incluso el mecanismo norteamericano favorito de 'negociación' hemisférica, la OEA, se ha debilitado substancialmente, primeramente debido a la enorme autoconfianza de la mayoría de las naciones al sur del Río Bravo, y también con el establecimiento de varios organismos regionales montados sin, y en algunos casos, contra Estados Unidos, como MERCOSUR, UNASUR, ALBA, El Grupo de Rio y, más recientemente, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, organismo este último que explícitamente excluye a Estados Unidos y Canadá. Tercero, hay un proceso de integración regional bastante intenso en curso y que se manifiesta en una creciente multitud de acuerdos multilaterales y bilaterales de todo tipo y que abarcan cada vez mayores áreas de la economía, sociedad, cultura y política, lo que está redundado en un aumento cada vez más creciente del comercio intraregional, lo que a su vez incrementa la autosuficiencia de la región en relación a Estados Unidos. Cuarto, esta intensa actividad intraregional está cristalizando en instituciones con potencial de largo alcance, como Petrosur, Petroamérica, Petrocaribe y Banco del Sur, entre muchas otras, cuya significancia es precisamente aumentar la autosuficiencia de la región, así como su distanciamiento de Esta-

dos Unidos. Quinto, la tendencia generalizada de la región es a diversificar sus socios comerciales a costa de Estados Unidos, con una marcada orientación hacia Asia (especialmente China) lo que, además de mercados, ofrece créditos, inversión y tecnologías de punta. Y, finalmente, sólo para mencionar los aspectos más importantes de este desarrollo sin precedentes, tenemos la expulsión sostenida de la presencia militar norteamericana en países claves de la región, en los cuales se han cerrado ya varias bases militares norteamericanas (como Venezuela, Bolivia, Ecuador, etc.), y en los cuales no hay presencia militar norteamericana de ningún tipo, desarrollo que se complementa con el establecimiento de CODESUR (Consejo de Defensa del Sur), una especie de OTAN sudamericana, que aunque embrionaria de momento tiene una significancia estratégica enorme y de largo alcance.[5]

De continuar estas tendencias, pese a la complejidad y enorme diversidad regional, tomado como un todo el continente ha desplegado niveles de autoafirmación y soberanía colectivas que en su proyección amenazan de manera grave la hegemonía de Estados Unidos en la región. Lo que complica aún más el panorama para el Coloso del Norte, es que EE.UU. está pasando por una crisis estructural que no tiene visos de solución a corto, o aun a mediano plazo. Todo esto, además de la pérdida de su influencia en el hemisferio, tiene intensamente preocupados a los estrategas de Washington, especialmente a los neoconservadores, además de amplios sectores del Pentágono.

Teniendo como punto de referencia el cuadro descrito más arriba, no deberían sorprender los intensos esfuerzos que realizan los sectores más conservadores del *establishment* norteamericano. Estos sectores utilizan varios pretextos para justificar el incremento de la presencia y posiciones militares norteamericanas en América Latina, expansión que sólo puede entenderse como el esfuerzo de tener las mejores condiciones de despliegue militar a nivel estratégico y geopolítico en la región para usarlas contra desarrollos políticos al Sur que, sin duda, percibe como amenazas graves a su posición de hegemón regional. El objetivo de este artículo es examinar el alarmante proceso de la militarización norteamericana de la región.

UNA BASE MILITAR MENOS...SIETE BASES MÁS

Luego de la decisión del presidente de Ecuador, Rafael Correa, de no renovar la licencia de la base aérea norteamericana en Manta[6], instalada osten-

[5] Nicolás Comini, *El rol del Consejo de Defensa de la UNASUR en los últimos conflictos regionales*, "Nueva Sociedad", núm 230, noviembre-diciembre, 2010, págs.14–22.

[6] Se cree que el avión que lanzó el ataque contra el campo guerrillero de la FARC en territorio ecuatoriano –en el que su vocero internacional, Raúl Reyes y otras 24 personas perdieron la vida – despegó de la base aérea de Manta, en: Lucas Kintto, *ECUADOR: Manta Air Base Tied to Colombian Raid on FARC Camp*, IPS News, 21 de marzo de 2008, fuente: http://ipsnews.net/news.asp?idnews=41687

siblemente para combatir el narcotráfico, el gobierno de Obama se movilizó rápidamente para implementar un programa – de inspiración del Pentágono – cuyos alcances aumentaban masivamente la presencia militar de EE.UU. en Colombia. El Acuerdo de Cooperación de Defensa (ACD) entre Colombia y EE.UU. firmado el 30 de octubre de 2009 por una duración de 10 años, permitiría a Washington instalar siete bases militares en territorio colombiano. Pese a la reticencia, tanto por parte de EE.UU. como de Colombia, de dar información, los detalles del acuerdo militar salieron a la luz pública y lo que se reveló es muy preocupante. El establecimiento de las bases en Colombia ha puesto de relieve un patrón de expansión constante y considerable de la capacidad militar y de las posiciones geopolíticas de EE.UU. en la región. El ACD con Colombia ocurre apenas un año después del restablecimiento de la IV Flota destinada a operar en el Caribe y el Atlántico Sur, pero además precede un acuerdo similar con Panamá para establecer varias nuevas bases militares norteamericanas en ese país. Tales capacidades militares pueden ser desplegadas contra cualquier gobierno "antiestadounidense" en América Latina y el Caribe. La reacción de los líderes de la región ha sido simultáneamente de profunda preocupación y hostilidad, porque temen que EE.UU. podría estar preparándose para apoderarse por la vía militar de los valiosos recursos naturales que las naciones latinoamericanas poseen en grandes cantidades. El presidente de Brasil, Lula da Silva, por ejemplo, señaló, "La IV Flota me preocupa porque va a ir exactamente donde nosotros acabamos de descubrir petróleo".[7]

Las siete bases militares que EE.UU. obtendría como parte del acuerdo de defensa con Colombia representaron un enorme, aunque totalmente injustificado desarrollo que parece estar dirigido primariamente contra Venezuela. El acuerdo se formuló en términos tan vagos y es de tan largo alcance que un respetado *think tank* norteamericano expresó que "... parece ser un acuerdo sin fronteras, permitiendo potencialmente a los militares norteamericanos llevar a cabo prácticamente cualquier misión contra prácticamente cualquier amenaza percibida."[8] Los países fronterizos a Colombia, Venezuela y Ecuador, en particular, tienen buenas razones para estar preocupados por el ACD: los gobiernos de estos países no sólo se han convertido en el blanco de la hostilidad de Washington y han sido regularmente señalados por la Casa Blanca y los medios de comunicación norteamericanos como los peores ene-

---

[7] *Waiting for Change: Trends in U.S. Security Assistance to Latin America and the Caribbean, the* Center for International Policy, the Latin America Working Group Education Fund and the Washington Office on Latin America, "Just the Facts", 24 de mayo de 2010, fuente: http://justf.org/blog/2010/05/24/new-report-waiting-change

[8] Washington Office on Latin America, *Palanquero Base agreement: More Questions Than Answers*, 25 de noviembre de 2009, fuente: http://www.wola.org/index.php?option=com_content&task=viewp&id=1025&Itemid=8

migos de la libertad y la democracia, sino que también han sido falsamente acusados de fomentar el narcoterrorismo y el tráfico de drogas.

La hostilidad de Washington ha ido mucho más allá de la mera propaganda. El Presidente Chávez en Venezuela, por ejemplo, sobrevivió un golpe de Estado en 2002, que tenía las huellas dactilares de Washington por todas partes; la oposición venezolana organizó un paro-sabotaje de la industria del petróleo que duró tres meses en 2002–2003, que casi llevó al colapso total de la economía, y que también llevaba la marca de Washington; y funcionarios venezolanos han señalado a Washington como el cerebro de un complot organizado por paramilitares colombianos para derrocar y asesinar a Chávez en 2004. El ataque militar colombiano contra Ecuador, en marzo de 2008, fue una violación sin precedentes de la soberanía territorial de un país de América Latina y altos funcionarios del gobierno colombiano lo justificaron como un ataque preventivo, posición ampliamente percibida como una aprobación de la doctrina de George W. Bush de la guerra preventiva. En este sentido, es difícil no interpretar los repetidos esfuerzos de poderosos sectores norteamericanos, tanto del *establishment* militar como político, de declarar a Venezuela narcoestado, auspiciador del terrorismo y de ser una amenaza para la seguridad energética de Estados Unidos, como deliberada estrategia orientada a la creación de un contexto que permita un ataque militar preventivo contra el gobierno del presidente Chávez. Así, pese a los pronunciamientos públicos de EE.UU. y de las autoridades colombianas en el sentido contrario, los hechos demuestran que EE.UU. – en complicidad con algunos de sus aliados regionales – ha decidido aumentar sus posiciones militares en la región, principalmente contra Venezuela, pero también contra países claves que forman parte de la oleada de gobiernos progresistas en la región.

EL ACUERDO DE DEFENSA ENTRE EE.UU. Y COLOMBIA

El Acuerdo de Defensa se firmó el 30 de octubre de 2009 y otorgaba acceso a las fuerzas armadas norteamericanas a siete bases militares colombianas por diez años.

Tres bases de la fuerza aérea serían abiertas a aviones de guerra y personal militar norteamericano:

• Alberto Powels, en la costa del Caribe en Malambo, Atlántico (que se adjunta al aeropuerto de Barranquilla), sede de la Fuerza Aérea Colombiana del 3er Comando de Combate;

• Capitán Luis Fernando Gómez Niño, en Apiay, Meta, unos 100 kilómetros al sureste de Bogotá, sede del Segundo Comando de Combate de la Fuerza Aérea Colombiana;

• Germán Olano Moreno, Palanquero en Puerto Salgar, Cundinamarca, a unos 100 kilómetros al noroeste de Bogotá, sede del Primer Comando de la Fuerza Aérea Colombiana.

Dos bases navales que serán abiertas a buques de guerra norteamericanos:

• ARC Bahía Málaga, en la costa del Pacífico en el Valle del Cauca;

• ARC Bolívar en Cartagena, en la costa del Caribe en Bolívar.

Y dos bases militares:

• Tolemaida (en el departamento del Tolima) en el centro oeste, en la región andina.

• Larandia (en el departamento de Caquetá), en la región Amazonas, sur de Colombia.

En julio de 2009, cuando se supo la noticia sobre el ACD en los medios de comunicación, "Altos funcionarios colombianos, que accedieron a hablar de las negociaciones sólo si sus identidades no eran reveladas, dijeron que el actual proyecto de acuerdo también especifica 'visitas' más frecuentes de buques de guerra de EE.UU. a dos bases navales en Bahía Málaga en el Pacífico y Cartagena en el Caribe. Colombia también podría recibir un tratamiento preferencial en las compras de armas y aviones."[9]

Además, el ACD permitiría a EE.UU. el uso de instalaciones y lugares no especificados en Colombia que Washington pudiera requerir. Colombia debe permitir el acceso y uso de todas las demás instalaciones y lugares a las partes firmantes o los responsables de las operaciones relacionadas con el acuerdo.[10]

EE.UU. y las autoridades colombianas han negado enérgicamente que tropas norteamericanas estacionadas en esas instalaciones tendrían un papel de combate o participarían en hostilidades, y han insistido en que las instalaciones serían utilizadas exclusivamente para apoyar iniciativas de combate contra el narcotráfico y la contrainsurgencia en Colombia.

Es de suponer que, en apoyo a operaciones militares colombianas contra las guerrillas, la recolección de información probablemente sea la función principal para el personal norteamericano en las bases. "El Tiempo" informó[11] que "el acuerdo contempla que Colombia tendría acceso a información de inteligencia en tiempo real, recogida por los aviones que aterricen en las tres bases".

Sin embargo, un documento de la Fuerza Aérea norteamericana (*Global En Route Strategy*) muestra que su misión irá "más allá de la lucha contra el nar-

---

[9] Ethan Vesley-Flad, *US & Colombia discuss major military base agreement*, "For Peace", 15 de julio 2009, fuente: http://forpeace.net/blog/ethan-vesely-flad/us-colombia-discuss-major-military-bases-agreement

[10] Radio Sur, Especiales, *Tropas y funcionarios de EE.UU. tienen inmunidad en Colombia*, 4 de noviembre, 2009.

[11] "El Tiempo", *Uribe defendió conveniencia de acuerdo de uso de bases colombianas por Estados Unidos*, fuente: http://www.eltiempo.com/colombia/justicia/debate-nacional-por-autorizacion-a-estados-unidos-de-operar-desde-tres-bases-aereas-colombianas_5640970–1

cotráfico para incluir la 'lucha contra el terrorismo'". Este documento presenta una explicación mucho más siniestra para explicar el fuerte financiamiento del Congreso norteamericano a la construcción de bases militares en Colombia. Se hace hincapié en la "oportunidad para la realización de operaciones de espectro completo por toda América del Sur" frente a la amenaza no sólo del tráfico de drogas y movimientos guerrilleros, sino también de 'gobiernos anti-norteamericanos' en la región."[12] El documento no especifica a qué gobiernos antinorteamericanos se refiere, pero no es difícil imaginar que en la mira del Pentágono están principalmente Venezuela, seguida por Cuba, Bolivia, Ecuador y Nicaragua.

Global En Route Strategy[13] inequívocamente especifica que la base militar de Palanquero se usará como plataforma de lanzamiento para operaciones militares no definidas en el continente en su conjunto:

> "Recientemente, el Comando Sur se ha interesado en el establecimiento de un lugar en el continente sudamericano que podría ser utilizado tanto para operaciones antinarcóticos como un punto desde el cual operaciones de movilidad podrían ser ejecutadas. En consecuencia, con la ayuda de AMC y USTRANSCOM, el Comando del Sur se ha identificado a Palanquero, Colombia (Campo de Aviación Germán Olano, SKPQ), como un lugar de seguridad cooperativa (CSL). Desde esta ubicación, cerca de la mitad del continente puede ser cubierto por un C-17 sin recargar combustible. En caso de haber combustible adecuado disponible en el itinerario, un C-17 podría cubrir todo el continente con excepción de la región del Cabo de Hornos en Chile y Argentina. Hasta que el Comando Sur establezca un programa de teatro de combate más sólido, la estrategia de colocar un CSL en Palanquero debería ser suficiente para obtener movilidad aérea que abarque a todo el continente de América del Sur."[14]

La Fuerza Aérea (*Estrategia Global en Ruta*) también señala que "El acceso a Colombia profundizará la asociación estratégica con Estados Unidos. La relación de cooperación en seguridad también ofrece una gran oportunidad para llevar a cabo operaciones de espectro completo por toda América del Sur para incluir el mitigar la capacidad para combatir contra el narcotráfico." En otras palabras, a pesar de los repetidos desmentidos de Washington y Bogotá, las operaciones antinarcóticos no son la prioridad o el objetivo real del ACD. Su objetivo principal es la mejora de las operaciones militares de 'espectro completo' en toda América del Sur – no sólo en Colombia – a objeto de combatir la 'amenaza constante' de 'los gobiernos antiestadounidenses' en la región.[15]

---

[12] COHA Research Associates, Christina Esquivel and Paulina Serna, *Unsettling Revelations Regarding U.S. Lease of Colombian Military Bases.* Full details in Department of the Air Force, *Military Construction Program, Fiscal Year 2010 Budget Estimates,* Justification Data Submitted to Congress, may 2009, pág. 217.

[13] *Global En Route Strategy*, págs. 20–21, fuente: http://www.vtv.gob.ve/files/GlobalEnRouteStrategy.pdf

[14] UNSTRANSCOM (United States Transportation Command) es el Comando (Nacional) de Transportes (Militares), y AMC (Air Mobility Command), Comando de Movilidad (Militar) Aéreo.

[15] El Departamento de Estado norteamericano publicó una declaración oficial sobre el ADC que se puede leer aquí: http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/aug/128021.htm

Según la investigadora Eva Golinger "la completa inmunidad que el acuerdo proporciona al personal militar y civil norteamericano, incluidos los contratistas de defensa y seguridad privados, y la cláusula que autoriza a EE. UU. a utilizar cualquier instalación en todo el país – incluso los aeropuertos comerciales, con fines militares –, representan una renuncia completa de la soberanía colombiana y convierte formalmente a Colombia en un Estado cliente de EE.UU."[16]

La solicitud del gobierno de Obama de presupuesto de defensa para 2010 ya incluye US $ 46 millones (aprobado por el Congreso) para hacer mejoras de construcción a la base de Palanquero[17] con el propósito explícito de "mejorar la pista de aterrizaje, las rampas asociadas y otras instalaciones en la base para transformarla en un lugar de seguridad cooperativa (CSL) norteamericana" a fin de convertirlo en un mecanismo de "operaciones de espectro completo en una subregión de nuestro hemisferio, donde la seguridad y estabilidad están bajo amenaza constante por insurgencias terroristas financiadas por narcóticos, gobiernos antinorteamericanos, pobreza endémica y frecuentes desastres naturales."[18]

Aunque las palabras "gobiernos antinorteamericanos" fueran posteriormente removidas del documento por la Fuerza Aérea de EE.UU. y el documento mismo fuera finalmente retirado completamente, ningún otro pronunciamiento ha sido hecho por Washington, que sugiera objetivos estratégicos diferentes, por lo tanto, sólo puede concluirse que el carácter estratégico del acuerdo sigue sin cambios, a saber, "la realización de operaciones de espectro completo por toda América del Sur" frente a amenazas no sólo como el tráfico de drogas y movimientos guerrilleros, sino también de "gobiernos anti-Estados Unidos en la región."

El ACD fue mantenido en secreto hasta que un artículo en la revista colombiana "Cambio", llamó la atención a los US $ 46 millones asignados por la Cámara de Representantes norteamericana para modernizar la base Palanquero.

Fueron la intensa actividad diplomática y la enorme presión ejercida por UNASUR (Brasil, Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela fueron particularmente ruidosos, exigiendo públicamente los detalles del acuerdo con

---

[16] Eva Golinger, *Official US Air Force Document Reveals the True Intentions Behind the US-Colombia Military Agreement,* "Global Research", 6 de noviembre de 2009, fuente: http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=15951

[17] Department of Defence, *Fiscal Year 2010 Budget Request Summary Justification*, pág. 9.

[18] Un reportaje de Al Jazeera Fault Lines, *U.S. Colombia Base Agreement*, fuente: http://www.youtube.com/watch?v=sZow3x646cE, sostiene que durante su estadía en Colombia una nueva versión del documento de la Fuerza Aérea de los EE.UU. *Global En Route Strategy* apareció, en la cual las referencias a los 'gobiernos anti-norteamericanos' habían sido omitidas y que el compromiso de que las actividades norteamericanas fuera de Palanquero estarían basadas en el 'respeto total a los principios de la soberanía, integridad territorial de los estados y a la no-intervención', había sido agregado.

Colombia sobre las bases militares), que llevó a que se divulgara información al respecto. Al principio, tanto EE.UU. como Colombia rechazaron de plano dar ninguna información acerca del ACD. A principios de julio de 2009, Associated Press informó que "La mayoría de los detalles de las negociaciones son secretas, pero altos funcionarios militares y civiles de Colombia familiarizados con las negociaciones dijeron a Associated Press que la idea es hacer de Colombia un centro regional de operaciones del Pentágono – aunque sin exceder un máximo de 1.400 militares y contratistas norteamericanos establecidos por el Congreso de EE.UU."[19] Colombia incluso se negó a asistir a la cumbre de UNASUR, convocada para el 27 de noviembre de 2009, para discutir el tema de las bases militares a pesar de que las noticias acerca de las bases habían trascendido con cinco meses de anterioridad. En una cumbre de UNASUR anterior, celebrada a fines de agosto de 2009, 11 de sus 12 miembros expresaron reservas acerca del ACD (Colombia fue la única disidente). El embajador norteamericano en Colombia, William Brownfield, buscando amortiguar las críticas, dijo: "No vamos a tratar de ejecutar operaciones regionales desde Palanquero." Pero esto no redujo la alarma de la región sobre el acuerdo, lo que llevó al presidente Uribe a embarcarse en una gira frenética de cinco países latinoamericanos (Argentina, Paraguay, Brasil, Chile, pero no Venezuela), en la que no logró convencer a los presidentes de que no había motivo de alarma.

Sin embargo, a pesar de los estridentes desmentidos, el hecho es que "aviones AWACS y Orión ya están utilizando bases colombianas así como instalaciones en Panamá y El Salvador (para vuelos de espionaje, y también en Curazao para vuelos similares en el Caribe)."[20] Además, el documento de la Fuerza Aérea 'Programa de Construcción Militar Año Fiscal Presupuesto 2010' reitera que Palanquero "amplía la capacidad de guerra expedicionaria" y ofrece "una oportunidad para conducir operaciones de espectro completo." El documento también insiste que Palanquero "[ofrece] acceso a todo el continente de América del Sur."[21]

El ACD se mantuvo como secreto no sólo del resto de las naciones de América Latina, sino que a Colombia misma se le mantuvo en la oscuridad. La razón fundamental es que el acuerdo militar es incompatible con la Constitución colombiana de 1991, que establece que el estacionamiento de tropas extranjeras debe establecerse por tratado o convenio internacional. Por otra parte, estas decisiones, incluso si se adhiriesen a principios constitucionales,

[19] U.S. and Colombia discuss major military bases agreement, 15 de Julio de 2009, fuente: http://forpeace.net/blog/ethan-vesely-flad/us-colombia-discuss-major-military-bases-agreement

[20] Colombia and the United States. Off base. Hoist on the petard of a dissuasive defence agreement, "The Economist", 3 de diciembre de 2009, fuente: http://www.economist.com/world/americas/displaystory.cfm?story_id=15019912

[21] Fuente: http://www.saffm.hq.af.mil/shared/media/document/AFD-090511–049.pdf

requieren la aprobación del Congreso colombiano, además de una decisión del Tribunal Constitucional. El ACD no cumplió con nada de esto. El Consejo de Estado de Colombia reunido en pleno emitió un documento, el 13 de octubre de 2009, en el que sostiene que el ACD es a la vez "demasiado amplio y demasiado desproporcionado para el país." El Consejo de Estado fue aún más lejos señalando que, por la forma en que el acuerdo se había elaborado, "EE.UU. determina que va a ser transportado, y Colombia sólo coopera." Añadió que era necesario especificar los alcances del acuerdo, así como el protocolo y los procedimientos para la entrada, sobrevuelo y aterrizaje de aviones norteamericanos en suelo colombiano. Tampoco veía razones válidas para que EE.UU. estableciera estaciones de recepción de satélite para la difusión de radio y televisión sin licencia, ni permiso específico, ni concesión y ni costo alguno. La autorización concedida fue amplia y sin restricciones de ningún tipo, sin embargo, el art. 75 de la Constitución estipula que el espacio electromagnético es un bien público, inalienable y sujeto a la gestión y control del Estado. Tampoco el Consejo consideró correcto dejar a la discreción norteamericana "la participación de observadores aéreos de terceros países." Se cuestionó también la expedición de visas preferenciales, permitiendo a personal norteamericano entrada y estancia en Colombia sin necesidad de pasaporte o visado, así como también que se eximiera del pago del alquiler por el uso de las instalaciones de propiedad colombiana necesarias para implementar el ACD. El Consejo lamentó que si cualquier funcionario norteamericano fuera a cometer un delito durante su estadía en territorio colombiano, sería juzgado conforme a las leyes norteamericanas y no a las leyes colombianas. Por último, el Consejo recomendó que el ACD sea convertido en un tratado internacional con todas las exigencias de la ley y sea sometido al control normal de las instancias democráticas nacionales, como el Congreso y la Corte Constitucional.[22] El gobierno de Uribe se opuso a la adopción de medidas para garantizar la transparencia y el control democrático del ACD en Colombia. Además, la Corte Constitucional de Colombia decidió revisar el acuerdo, aceptando una demanda de un grupo de defensores de derechos humanos que pidieron anular el acuerdo militar, por no haber sido aprobado por el Congreso, según lo dispuesto en la Constitución.[23] Finalmente, el 17 de agosto de 2010, la Corte Constitucional de Colombia sacudió a la clase política del país al declarar

[22] *Acuerdo militar con Estados Unidos es 'desbalanceado' para el país*, "El Espectador", 30 de octubre de 2009, fuente: http://www.elespectador.com/impreso/temadeldia/articuloimpreso169430-acuerdo-militar-estados-unidos-desbalanceado-el-pais; the actual document of the Council of State can be read here (in Spanish): http://static.elespectador.com/especiales/2009/10/1955bfe56d6e4bfb4a7516ef573dee1d/script/facsimil.pdf

[23] *Waiting for Change: Trends in U.S. Security Assistance to Latin America and the Caribbean, op. cit.*, pág. 4.

que el ACD entre EE.UU. y Colombia era inconstitucional.[24] Sus repercusiones se sintieron con intensidad en Washington y fueron recibidas con mucho agrado en la mayoría de las capitales de América Latina, particularmente, en Caracas.[25]

El 28 de julio de 2009, a medida que los informes de prensa sobre el ACD crecían, los Senadores Chris Dodd (Connecticut-D) y Patrick Leahy (Vermont-D) tomaron el paso sin precedentes de escribir formalmente a la Secretaria de Estado norteamericano, Hillary Clinton, para quejarse por la falta de información que el gobierno había puesto a disposición del Congreso norteamericano: "A pesar de las evidentes consecuencias en política exterior y presupuestarias de dicho acuerdo, ni el Comité de Relaciones Exteriores, ni el Departamento de Estado, ni el Subcomité de Operaciones Exteriores del Comité de Asignaciones fueron informados de las negociaciones, y mucho menos consultados. Incluso después de que informes de prensa divulgaron su existencia, se admitió que había habido negociaciones sólo en respuesta a consultas específicas." Los senadores añadieron: "¿Cuánto tiempo han estado las negociaciones en marcha, y por qué no hubo consulta con los mencionados Comités del Congreso o con expertos de ONGs en Colombia? ¿Fue la falta de consulta tan intensa en el lado colombiano, y, si lo fue, juzgó el Departamento de Estado, o estuvo de acuerdo con el juicio del gobierno colombiano, de que no debe haber ninguna consulta en el lado colombiano tampoco?"

Finalmente, después de meses de inquietud y de presión de los gobiernos latinoamericanos, especialmente a través de UNASUR, el gobierno colombiano publicó el texto del acuerdo, el 3 de noviembre de 2009.[26] Los temores y preocupaciones de la mayoría de los países de América Latina no se han calmado, lo que les ha llevado a acelerar el establecimiento de CODESUR, (Consejo de Defensa del Sur), cuyo objetivo es hacer que la subordinación militar, y los acuerdos militares de la región con EE.UU. sean superfluos.[27]

---

[24] "Semana", 17 de agosto de 2010, fuente: http://www.semana.com/semana/noticias-nacion/corte-constitucional-dijo-no-acuerdo-militar-estados-unidos/143165.aspx

[25] Lea todos los detalles respecto de la declaración de inconstitucionalidad del acuerdo de defensa en: "Semana", *Abrecé de la decisión de la Corte Constitucional sobre las bases militares*, 18 de agosto de 2010.

[26] *Supplemental Agreement for Cooperation and Technical Assistance in Defense and Security Between the Governments of The United States of America and the Republic of Colombia*, fuente: http://justf.org/content/supplemental-agreement-cooperation-and-technical-assistance-defense-and-security-between-gov

[27] Medidas hacia la total independencia militar y tecnológica de EE.UU. ya han sido tomadas por Venezuela, Bolivia, e incluso, Brasil. El Presidente Lula ha establecido un acuerdo con Francia y Alemania, no con EE.UU. como ha sido el caso tradicionalmente, una compra gigantesca de equipo militar para renovar el equipamiento militar del país, UPI, *Brazil, France seal military partnership with major arms deal,* fuente: http://www.upi.com/Business_News/Security-Industry/2009/09/08/Brazil-France-seal-military-partnership-with-major-arms-deal/UPI-74371252442408/

En agudo contraste, Brasil – demostrando que la renuencia a aceptar bases militares norteamericanas en su territorio nacional de ninguna manera significa la negativa a cooperar con EE.UU. para luchar contra el narcotráfico – el 10 de abril de 2010, firmó un Acuerdo de Cooperación para la Defensa con EE.UU., pero que se centra principalmente en "protocolos para futuras visitas de personal militar norteamericano," pero está muy lejos del ACD entre Estados Unidos y Colombia, ya que de ninguna manera implica "acceso norteamericano a bases militares de Brasil, ni la presencia de tropas norteamericanas, ni compromiso de defensa común, ni inmunidad para el personal norteamericano".[28]

BASES MILITARES NORTEAMERICANAS EN AMÉRICA LATINA

En total, con la bases en Colombia, EE.UU. habría tenido cerca de 37 instalaciones militares en América Latina, muchas de las cuales pueden convertirse en plataformas para aventuras militares norteamericanas en la región. Representan un sistema complejo e integrado de instalaciones militares que, como en otras partes del mundo, son una extensión del poderío militar norteamericano y el mecanismo último de intervención de EE.UU. contra regímenes políticos o gobiernos que considera hostiles o enemigos. Son responsabilidad del Comando Sur y, desde su reacia retirada de las instalaciones militares en Panamá, en 1999, como consecuencia del Tratado Torrijos-Carter, EE.UU. decidió hacer de Colombia el eje de su aparato militar en su patio trasero.

EE.UU., persiguiendo los objetivos del Plan Colombia, ostensiblemente, para erradicar los cultivos de coca, el narcotráfico y lo que llama narcoterrorismo, comenzó un proceso de propagación de instalaciones militares en toda la región y que han sido aceptadas por algunos líderes regionales – muchas veces reaciamente – pues suelen enfrentarse a la oposición vigorosa de movimientos sociales locales (algunos creados con el propósito específico de oponerse a las bases militares norteamericanas).

• Luego del retiro de Panamá, EE.UU. reconcentra sus tropas y comandos militares en Puerto Rico, pero una oposición masiva obligó a la Marina norteamericana a abandonar el campo de tiro en Vieques (2003), seguida por el cierre de la masiva estación naval de Roosevelt Roads, así como sacar de Puerto Rico los cuarteles generales del Ejército, la Armada y las Fuerzas Especiales y llevarlas a Texas y Florida (el comando conjunto del Comando Sur está en Miami). Sin embargo, la Marina norteamericana utiliza Vieques para prácticas "de largo alcance" y para submarinos, y el Ejército norteamericano tiene acceso a un campo de tiro grande, el Campamento Santiago, en Salinas.

[28] *Waiting for Change: Trends in U.S. Security Assistance to Latin America and the Caribbean, op. cit.*, pág. 5.

• EE.UU. tiene tres 'localidades de seguridad cooperativa': Reina Beatriz en Aruba, Hato Rey en Curazao y Comalapa en El Salvador (Manta era un CLS).

• EE.UU. también tiene una estación de rastreo de misiles en la Isla Ascensión en el Caribe, una estación de radar en Costa Rica, y la base militar Soto Cano en Palmerola, Honduras, que desde 1984 ha prestado apoyo a misiones de entrenamiento y helicópteros (y, más recientemente, al derrocamiento del presidente elegido democráticamente en ese país).

• EE.UU. tiene también pequeñas instalaciones militares y propiedades en Antigua, Perú, Colombia, y en la isla de Andros en las Bahamas. El ejército norteamericano usó oficinas en Venezuela por más de 50 años, pero fue desalojado de allí en mayo de 2004. Desde entonces, tiene la base naval de Guantánamo, Cuba. El Comando Sur también opera alrededor de 17 sitios de radar, sobre todo en Perú y Colombia, los que normalmente cuentan con unas 35 personas.[29]

• EE.UU. también utiliza habitualmente las instalaciones de Vasco Núñez de Balboa, Rodman, la antigua Estación Naval norteamericana, que es ahora sede de la guardia costera de Panamá, para el abastecimiento y reabastecimiento de combustible.[30] Por otra parte, en diciembre de 2009, el nuevo gobierno pro-EE.UU. de Martinelli, acordó "establecer 11 bases antinarcóticos, que son utilizadas estrictamente por las autoridades panameñas, pero abiertas a actividades de inteligencia norteamericana, en ambas costas del Istmo" (las bases son Bahía Piña, Mensabé, Isla del Coco, Isla de Coiba y Quebrada de Piedra, en el Pacífico, y Rambala, Isla Colón, Puerto Obaldía, Sherman y El Porvenir, en el Atlántico).[31]

La estrategia militar norteamericana se controla desde el Comando Sur con sede en Key West, Florida, y "Algunos analistas creen que el Comando Sur se ha convertido en la principal fuente de diálogo con los gobiernos de América Latina, así como el organismo que expresa la política exterior y de defensa norteamericanas en la región. El Comando Sur tiene más empleados trabajando en América Latina que los Departamentos de Estado, Agricultura, Comercio, Tesoro y Defensa" juntos.[32]

A través de bases militares EE.UU. también realiza actividades contra la guerrilla. En Colombia, tiene una fuerza de 1.600 entre tropas y contratistas privados que desempeñan actividades dentro de los parámetros del Plan Colombia. Este Plan se puso en marcha principalmente en los departamentos

---

[29] Helga Serrano, *Anti-Bases Coalition Pushes U.S. Military Base out of Ecuador,* Americas Programme, 5 de noviembre de 2008, fuente: http://americas.irc-online.org/am/5652

[30] Alex Sanchez, *The US military's presence in the Greater Caribbean Basin,* Council on Hemispheric Affairs, fuente: http://www.thepanamanews.com/pn/v_15/issue_16/opinion_11.html

[31] Eliot Brockner, *Anti-drug bases in Panama and the drug war in 2010,* "Latin American Thought", 30 de diciembre de 2009, fuente: http://www.latamthought.org/2009/21/30/anti-drug-bases-in-panama-and-the-drug-war-in-2010/

[32] Helga Serrano, *op. cit.*

amazónicos de Caquetá y Putumayo, y Nariño en el sur, en la frontera con Ecuador. Desde 1999, agencias norteamericanas comparten inteligencia en "tiempo real" con las Fuerzas Armadas de Colombia.[33]

La reactivación de la IV Flota

La reactivación de la IV Flota ha sido recibida, en el mejor de los casos, con recelo, y alarma, en el peor. El anuncio ha provocado una ola de advertencias de parte de líderes de la región, preocupados de que el ancestral intervencionismo norteamericano en los asuntos internos de América Latina haya recibido una vigorosa inyección con la reaparición de la IV Flota. Ellos se han referido a la IV Flota como "una amenaza en nuestras aguas" y "una expresión de desesperación en Washington [...] incapaz de detener la ola de gobiernos revolucionarios fuera de su esfera de influencia." Consideran, con razón, que la geopolítica detrás de la reactivación de la IV Flota – y otras expansiones del poder militar norteamericano en la región – tiene mucho que ver con la importancia cada vez mayor del abastecimiento energético y el descubrimiento de enormes depósitos de petróleo en Venezuela, Brasil y Cuba. Especialmente, en el contexto del surgimiento de gobiernos de izquierda en países productores de petróleo, como Venezuela, Ecuador y Bolivia, que están convirtiendo la tradicional sumisión de sus naciones a los intereses de Washington en una reliquia del pasado. En este sentido, el Pentágono – y el Senado, el Departamento de Estado, el Consejo de Seguridad Nacional y la Casa Blanca – tiene miedo del éxito de iniciativas tales como Petrocaribe en la región, así como la potencial pérdida de suministros de petróleo de Venezuela (y a mediano plazo de Brasil, Bolivia y Cuba) a China, Rusia y otros países. La desesperada necesidad de garantizar el suministro vital de energía de sus cada vez más autónomos vecinos del sur está llevando al Pentágono y a otros en EE.UU. a recurrir a una política de cerco militar, principalmente de Venezuela, pero también de toda la región con el objetivo último de recurrir a medios militares para reestablecer la subordinación de su patio trasero. No es de extrañar que "funcionarios brasileños, entre ellos el presidente Lula da Silva, el ministro de Defensa, Nelson Jobim, y miembros de la oposición del Senado brasileño, hayan abiertamente vinculado el restablecimiento de la IV Flota a hallazgos de petróleo en Brasil y han utilizado el anuncio para acelerar su independencia energética y la creación de un Consejo de Defensa Sudamericano. También han exigido que Estados Unidos explique la lógica de una nueva flota en una región del mundo que está, en gran medida, en paz y han insistido que no se le permitirá entrar en aguas brasileñas (cuyas fronteras son fuente de alguna controversia) sin autorización".[34]

---

[33] Helga Serrano, *op. cit.*

[34] Jeffrey D. Maclay et al, *The Fourth Fleet. A Tool of U.S. Engagement in the Americas*, Center for

El Comando Sur ha dado muy poca información respecto del tamaño exacto de la IV Flota, pero se sabe que tendrá su sede en el Cuartel General del Comando Sur en la Estación Naval de Mayport, en Florida, que será dirigida por el contralmirante Joseph Kernan, actual comandante del Comando Naval Especial de Guerra, y "que la flota estará encabezada por el portaaviones nuclear USS George Washington. El Comando Sur cuenta actualmente con once buques que podrían ser puestos bajo la autoridad de la IV Flota. El [entonces] cabeza del Comando Sur, Almirante James G. Stavridis, es también un alto oficial de la marina."[35] Otra fuente informa que la flota también tendrá un submarino nuclear.[36] Por otra parte, la IV Flota es parte integrante del sistema general de seguridad militar y económica norteamericana y que incluye el Plan México, Plan Colombia, ASPAN, el Comando Sur, NORCOM, y el TLCAN.[37]

Una de las muchas manifestaciones de la alarma general en la región sobre la decisión injustificada de restablecer la IV Flota ocurrió "El 1 de julio de 2008, [cuando], el Parlamento de Mercosur, incluyendo Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, junto a delegados de Venezuela, Bolivia y Chile, expresó su desacuerdo público con la decisión."[38] La reacción de América Latina al establecimiento unilateral de Washington de la IV Flota "ha sido la formación de UNASUR, un pacto de 12 naciones de seguridad mutua que deliberadamente excluye a los EE.UU."[39]

Bases norteamericanas en Panamá

La elección del empresario pro-EE.UU., Roberto Martinelli, a la presidencia de Panamá ha reforzado la política norteamericana intervencionista hacia América Latina. Martinelli fue el único líder regional que dio apoyo incondicional tanto al régimen de facto de Micheletti como a las seriamente irregulares elecciones del 29 de noviembre de 2009 en Honduras. Formalmente, la posición de Martinelli

---

Strategic & International Studies, February 2009, págs. 16–17, fuente: http://csis.org/files/media/csis/pubs/090218_maclay_fourthfleet_web.pdf, source of image of SOAS: http://soaw.org/presente/images/stories/artists/latinamericapullsoutlarge.jpg

[35] Larry Birns , Aviva Elzufon, *Washington Revives the Fourth Fleet: The Return of U.S. Gun Boat Diplomacy to Latin America*, COHA, 2 de junio de 2008, fuente: http://www.coha.org/washington-revives-the-fourth-fleet-the-return-of-us-gun-boat-diplomacy-to-latin-america/

[36] John Ross, *Fourth Fleet Steams South. Return of the Gunboat,* "Counterpunch", 31 de julio de 2008, fuente http://www.informationclearinghouse.info/article20389.htm

[37] Las siglas se refieren a Alianza para la Seguridad y la Prosperidad (ASPAN) que un periódico bien informado como "La Jornada" considera una "grave amenaza para la soberanía nacional". José Antonio Almazán González, *ASPAN: riesgo para México*, 22 de marzo de 2007; el Comando del Norte (NORCOM); y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

[38] WOLA et al, *Waiting for Change: Trends in U.S. Security Assistance to Latin America and the Caribbean, op. cit.*, pág. 8.

[39] John Ross, *op. cit.*

en relación al golpe de Estado contra Zelaya, fue peor que la de EE.UU. La postura pro-EE.UU. de Martinelli va mucho más allá que ponerse del lado de Micheletti, y ahora Lobo en Honduras. Su gobierno comenzó negociaciones con EE.UU. encaminadas a restablecer bases militares norteamericanas en Panamá. "El 1 de diciembre de 2009, sin mucho aspaviento, Panamá anunció la creación de la primera de las 11 bases en la Isla Chapera, una isla en el archipiélago de Las Perlas en el Golfo de Panamá. El objetivo principal de las bases será el combate antinarcóticos."[40] Se ha identificado otros dos lugares para establecer estaciones navales militares: Bahía Piña y Punta Coca, en la costa del Pacífico.

Todo este proceso ha tenido altos y bajos, pero lo que importa resaltar es la fuerte inclinación de EE.UU. y sus aliados regionales a militarizar la región, de acuerdo con Washington y siguiendo los deseos del Pentágono. Debe, además, tenerse en cuenta que Panamá es miembro de la Iniciativa Mérida, por lo que recibiría cerca de 10 millones de dólares entre 2009 y 2010. La restauración de bases militares norteamericanas en Panamá revierte décadas de esfuerzo nacionalista panameño para adquirir la plena soberanía en el espíritu y la letra del Tratado Torrijos-Carter, especialmente después de que, en 1989, EE.UU., usando las mismas bases, invadió Panamá.[41]

La base de Soto Cano y el derrocamiento de Manuel Zelaya en Honduras

EE.UU. mantiene una fuerte presencia militar en Honduras en la base militar Soto Cano (Palmerola), situada a unos 50 kilómetros de la capital, Tegucigalpa, que ha estado en operaciones desde 1981. Soto Cano fue utilizada por el coronel Oliver North.

"como base de operaciones de la Contra, paramilitares entrenados, armados y financiados por la CIA, y encargados de hacer la guerra contra todos los movimientos de izquierda en América Central, especialmente el gobierno sandinista en Nicaragua. Desde Soto Cano, la Contra lanzó ataques

---

[40] Eliot Brockner, *Panama Inaugurates First of 11 Anti-Narcotics Bases*, "America's Quarterly", 10 de diciembre de 2009, fuente: http://www.americasquarterly.org/taxonomy/term/71

[41] El 20 de diciembre de 1989, en una acción completamente ilegal, George Bush Sr dio la orden de invadir Panamá a objeto de arrestar a Manuel Antonio Noriega, hombre fuerte del país, acusándolo de trafico de drogas, lo que llevó al despliegue de 24,000 soldados y más de 300 aviones norteamericanos, en el corto plazo de 4 días y que significó la muerte de 23 soldados norteamericanos, además de 324 Marines heridos, pero que en el lado panameño llevó a la muerte de 5.000 personas, principalmente civiles. Irónicamente, la invasión recibió el nombre oficial de 'Operación Causa Justa' y fue dirigida por el Comando Sur. El nuevo presidente de Panamá, Guillermo Endara, fue juramentado en la base naval norteamericana, Rodman, en Panamá. Ddetalles se pueden consultar en: http://www.wordiq.com/definition/Operation_Just_Cause. Además del excelente documental *The Panama Deception* (1992), dirigido por Barbara Trent, ganador de un Oscar como el mejor documental en 1993. Los líderes latinoamericanos tienen plena justificación para estar alarmados por la militarización norteamericana de la región.

terroristas, guerra psicológica (supervisada por la Oficina para la Diplomacia Pública de Otto Reich), escuadrones de la muerte y misiones secretas especiales que resultaron en el asesinato de decenas de miles de campesinos y civiles, miles de desaparecidos, torturados, heridos y aterrorizados en toda la región. (..) John Negroponte, embajador norteamericano entonces en Honduras, junto con North y Reich, dirigió y supervisó estas operaciones sucias. Más tarde todos ellos se involucrarían en el escándalo Irán-Contra luego de que el Congreso de EE.UU. cortara el financiamiento de los grupos paramilitares y escuadrones de la muerte utilizados por la administración Reagan para neutralizar los movimientos de izquierda en la región, y el equipo Negroponte-North-Reich vendió armas a Irán para seguir financiando sus operaciones encubiertas."[42]

Debido a la servil subordinación de la oligarquía hondureña y de sus fuerzas armadas EE.UU. ha favorecido tradicionalmente el uso de Honduras para sus operaciones militares contra gobiernos de la región que considera enemigos.[43] Por ello, la política del presidente Zelaya de reducir el poder de la oligarquía hondureña por medio de la redistribución del ingreso y, en especial, su decisión de alinear Honduras con los países del ALBA, fueron recibidas con intensa hostilidad en Washington. Por otra parte, el fortalecimiento de la soberanía del país de Zelaya implicaba de manera crucial la reducción y eventual erradicación del dominio militar norteamericano en Honduras. Tal 'irresponsable aventura' no sería permitida.

El 31 de mayo de 2008, Zelaya anunció que la base de Palmerola se convertiría en un aeropuerto civil internacional. La construcción del aeropuerto iba a ser financiada por la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA – de los cuales Bolivia, Cuba, Ecuador, Dominica, Honduras, Nicaragua, San Vicente, Antigua y Barbados y Venezuela son miembros). Pero no fue así. Zelaya fue derrocado en un golpe, el 28 de Junio de 2009. El golpe fue realizado por una poderosa coalición de la élite hondureña, que controla todas las instituciones claves del Estado en Honduras (Corte Suprema, Congreso, Fuerzas Armadas, Policía) y que, utilizando su influencia sobre estos organismos, tramó una crisis política para acusar al Presidente Zelaya de haber actuado inconstitucionalmente, lo que llevó a las fuerzas armadas a detener violentamente al Presidente, quien luego fue llevado a Costa Rica en un avión, donde fue 'descargado' sin ninguna ceremonia en pijamas en el aeropuerto de San José.

Muchos de los actores claves en la crisis de Honduras, tanto hondureños como norteamericanos, han tenido algún tipo de relación importante con los militares norteamericanos. De hecho, toda América Central parece tener embajadores norteamericanos con fuertes conexiones con Otto Reich, John Negroponte y los militares norteamericanos.

---

[42] Eva Golinger, *Washington behind the Honduras coup: Here is the evidence*, "Global Research", Center for Research on Globalization, 15 de Julio de 2009, fuente: http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=14390

[43] Se ha utilizado a Honduras como plataforma de lanzamiento para invasiones militares o agresiones militares repetidas contra Guatemala en 1954, Cuba en 1959, Nicaragua y América Central como un todo en los 1980.

Cuadro. Contactos con los militares norteamericanos

Nombre	Función	Rol	Conexión con los militares norteamericanos
1	2	3	4
General Luis Javier Prince Suazo	Comandante en Jefe la Fuerza Aérea Hondureña	llevó a cabo la orden de arresto contra el presidente Zelaya llevándolo al exilio forzado en Costa Rica	Egresado de la Escuela de las Américas en 1996 – contactos estrechos con el Pentágono y el Comando Sur
General Romeo Vásquez	Jefe del Alto Mando Militar de Honduras	Uno de los principales actores en el golpe militar. A cargo de las acciones represivas contra el movimiento de masas a favor de Zelaya.	Egresado de la Escuela de las Américas – contactos estrechos con el Pentágono y el Comando Sur
Charles Ford	Embajador de EE.UU. en Honduras hasta septiembre de 2008	Afirmó públicamente que una gran parte de las remesas a Honduras se habían originado en el tráfico de drogas. Afirmó que se había sentido „intimidado" durante sus 3 años como embajador en Honduras (tantos como Zelaya fue presidente)	Transferido de Honduras al Comando Sur; encargado de dar "asesoramiento estratégico" al Pentágono sobre América Latina, cargo que ocupa en la actualidad.
Hugo Llorens	Embajador de EE.UU. en Honduras durante el derrocamiento de Zelaya	Trabajó junto con el subsecretario de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental, Otto Reich, durante el golpe de Estado en 2002, contra el presidente Chávez	Nombrado Director de Asuntos Andinos en los EE.UU. Consejo Nacional de Seguridad (de George W. Bush en 2002), asesor principal del Presidente de EE.UU. en Venezuela. Egresado del Colegio Nacional de Guerra en los EE.UU.
Robert Blau	Nombrado embajador de EE.UU. en El Salvador	Subdirector de Asuntos Cubanos en el Departamento de Estado de EE.UU., luego de trabajar durante dos años en la Sección de Intereses de EE.UU. en La Habana, Cuba, como consejero político	Trabajó también en el equipo de Otto Reich en el Departamento de Estado. Egresado del Colegio Nacional de Guerra en EE.UU.

1	2	3	4
Stephen McFarland	Nombrado Embajador de EE.UU. en Guatemala en 2008	Segundo al mando en la Embajada de EE.UU. en Venezuela durante el mandato de William Brownfield. Director de Asuntos Cubanos del Departamento de Estado, afirma ser experto en „transiciones democráticas, derechos humanos y cuestiones de seguridad."	Antiguo miembro del Equipo de Combate Número 2 de la Infantería de Marina de EE.UU. en Irak. Enviado a la Embajada de EE.UU. en Paraguay para supervisar la construcción de la base militar norteamericana de Estigarribia en ese país. Graduado del Colegio Nacional de Guerra de EE.UU.
Robert Callahan	Embajador de EE.UU. en Nicaragua	Ha trabajado en las embajadas de EE.UU. en La Paz, Bolivia, y San José, Costa Rica.	Distinguido profesor en el Colegio Nacional de Guerra (en el 2004, se le envió a Irak como agregado de prensa en la Embajada de EE.UU. en Bagdad). Estableció la oficina de prensa y propaganda de EE.UU. Dirección de Inteligencia Nacional, el organismo más poderoso de inteligencia de EE.UU

Fuente: Eva Golinger, *Washington and the Honduran coup d'etat: Here is the evidence,* disponible en: http://www.chavezcode.com/2009/07/washington-coup-in-honduras-here-is.html

Toda la evidencia disponible muestra que EE.UU. tenía conocimiento previo del golpe y que no entregó esta información al presidente constitucional de Honduras. "El Departamento de Estado también confirmó que dos representantes de alto nivel del Departamento de Estado, el Subsecretario de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental, Thomas Shannon, y el Subsecretario de Estado Adjunto, Craig Kelly, estuvieron en Honduras la semana previa al golpe de Estado y que tuvieron reuniones con grupos de civiles y militares que más tarde participaron en el derrocamiento ilegal de un presidente elegido democráticamente."[44] Además, el avión que sacó a la fuerza a Zelaya de Honduras y lo llevó a Costa Rica, se detuvo en la base militar norteamericana de Soto Cano para recargar combustible. EE.UU. todavía no ha dado una explicación satisfactoria de por qué permitió que una base militar bajo su control se usara en un golpe de Estado contra el presidente democráticamente elegido de un país amigo (no se tiene bases

[44] Eva Golinger, *Washington and the Honduran coup d'etat: Here is the evidence*, fuente: http://www.chavezcode.com/2009/07/washington-coup-in-honduras-here-is.html

militares en países enemigos a menos que se les tenga bajo ocupación militar). Hasta ahora los desmentidos oficiales no son convincentes.[45]

El derrocamiento de Zelaya puso fin a la propuesta soberana de convertir a Soto Cano en un moderno aeropuerto internacional, y muestra cómo EE.UU. reacciona ante cualquier decisión, no importa cuán soberana sea, de cualquiera de sus vecinos del Sur cuando tiene que ver con su presencia militar en la región. El derrocamiento de Zelaya no sólo está en consonancia con el conjunto de objetivos estratégicos del Comando Sur en la región, sino que también es perfectamente coherente con la intensa hostilidad de Washington al ALBA.

Los equívocos de Washington (y de Obama) de condenar públicamente el golpe de Estado, pero de negarse totalmente a utilizar su influencia para castigar a los autores, así como las declaraciones de su inocencia en el derrocamiento de Zelaya, no convencieron a nadie. Especialmente, teniendo en cuenta que la organización que agrupa a la oposición hondureña a Zelaya es la Unión Democrática Civil de Honduras (que agrupa a las principales instituciones de la élite y cuyo único objetivo era derrocar a Zelaya), la mayoría de cuyos componentes se convirtieron en "los beneficiarios de más de US$50 millones anuales desembolsados por la USAID y la National Endowment for Democracy para la 'promoción de la democracia' en Honduras."[46]

HAITÍ: AYUDA HUMANITARIA O INVASIÓN NORTEAMERICANA

A raíz del terremoto en Haití, el 12 de enero de 2010, utilizando informes exagerados de disturbios y saqueos, EE.UU. envió miles de soldados a esa nación caribeña. En un momento el Comando Sur llegó a tener más de 15.000 marines desplegados en la devastada nación del Caribe. Esto causó preocupación generalizada en los líderes de la región de que el Comando Sur y EE.UU. buscaban establecer una presencia militar fuerte y permanente en este país. Tal despliegue, en línea con los objetivos militares norteamericanos en la región, resulta en una formidable posición estratégica y geopolítica para EE.UU. Un especialista bien informado se ha referido a esto como "Haití: Otra ocupación militar norteamericana".[47] Tanto Brasil como Francia presentaron denuncias formales contra Estados Unidos luego que aviones de guerra norteamericanos tuvieron prioridad para aterrizar en el aeropuerto de la capital haitiana, "obligando a muchos vuelos no norteamericanos a desviarse a la República Dominicana".[48]

---

[45] Freddy Cuevas, *U.S. Military Denies Role in Coup Fight,* 16 de agosto de 2009, "ABC News", fuente: http://abcnews.go.com/International/wireStory?id=8338274

[46] Eva Golinger, *Washington and the Honduran…, op. cit.*

[47] Mark Weisbrot, *Haiti: Another U.S. Military Occupation*, "Monthly Review", 21 de enero de 2010, fuente: http://mrzine.monthlyreview.org/2010/weisbrot210110.html

[48] "The Guardian", 17 de enero de 2010, fuente: http://www.guardian.co.uk/world/2010/jan/17/us-accused-aid-effort-haiti

Una organización oficial de ayuda humanitaria de la ONU, el Programa Mundial de Alimentos, declaró: "Hay 200 vuelos que entran y salen todos los días, lo que es una cantidad increíble para un país como Haití [...] Pero la mayoría de los vuelos son para los militares norteamericanos. Sus prioridades son asegurarse el país. Las nuestras son distribuir alimento. Tenemos que lograr esas prioridades en sincronía."[49]

Aviones, camiones y todo tipo de envíos (incluyendo un hospital de campaña completo) de organizaciones de socorro tan diversas como Médicos Sin Fronteras, la Cruz Roja, y vuelos humanitarios de Francia, Italia, Brasil, Argentina, Perú y México se vieron obstaculizados por serles negado el permiso o porque sus envíos fueron desviados por los militares norteamericanos. A la misión de ayuda de emergencia de CARICOM a Haití simplemente se le negó permiso para aterrizar.[50] Los Marines norteamericanos pudieron hacer esto porque tenían el control militar sobre los principales puertos y aeropuertos. Incluso tuvieron el palacio presidencial de Port-au-Príncipe rodeado.

Después que dos vuelos de socorro fueron rechazados el embajador francés en Haití, Didier Le Bret, dijo que el aeropuerto de Puerto Príncipe se ha convertido "no en un aeropuerto para la comunidad internacional. Es un anexo de Washington."[51] Alain Joyandet, ministro francés de cooperación, declaró en la radio francesa que "se trata de ayudar a Haití, no de ocupar Haití".[52] Bolivia, Venezuela, Nicaragua y Cuba también criticaron el énfasis excesivo de Washington en el despliegue militar en vez de la ayuda humanitaria y la aparente falta de deseo de trabajar en colaboración con otros para ayudar a Haití. En una conferencia de prensa, a fines de enero, el presidente de Bolivia, Evo Morales dijo: "No es justo que Estados Unidos use este desastre natural para invadir y ocupar militarmente a Haití".[53] "El Vicepresidente de Bolivia, Álvaro García Linera, al referirse a los 16.000 soldados enviados por EE.UU. pocos días después de la tragedia, dijo que la devastada nación del Caribe no se merece una invasión".[54]

[49] "The Guardian", 17 de enero de 2010, fuente: http://www.guardian.co.uk/world/2010/jan/17/us-accused-aid-effort-haiti

[50] International Action Center, *Food Not Troops – End the U.S. Military Occupation of Haiti,* fuente: http://www.iacenter.org/haiti/haiti-011910/

[51] "The Guardian", 17 de enero de 2010, fuente: http://www.guardian.co.uk/world/2010/jan/17/us-accused-aid-effort-haiti

[52] Al Jazeera, 27 de enero de 2010, fuente: http://english.aljazeera.net/news/americas/2010/01/2010127351466435 82.html

[53] "Global Research", *Latin American Leaders: International relief operation in Haiti is a cover up for a military takeover*, 22 de enero de 2010, fuente: http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=17173

[54] RNV, *UNASUR approves fund of $ 100 million for aid to Haiti,* 10 de febrero de 2010, fuente: http://www.rnv.gov.ve/noticias/index.php?act=ST&f=31&t=119629

Incluso en EE.UU. ha habido voces críticas sobre el manejo de la Casa Blanca de la crisis de Haití. El Senador Ron Paul (Texas – R), por ejemplo, dijo:

> "Estoy preocupado por la posibilidad de una ocupación militar norteamericana de Haití sin término y esta legislación no hace nada por aliviar mis preocupaciones. Por el contrario, cuando esta resolución habla de la necesidad de un plan norteamericano de largo plazo para Haití, veo un retorno a los intentos fallidos de los gobiernos de Clinton y Bush para convertir Haití en un protectorado estadounidense. Ya algunos sostienen que este tipo de misión humanitaria es una tarea perfecta para los militares norteamericanos. No estoy de acuerdo."[55]

Sea cual sea la motivación del senador republicano de Texas, por lo menos llama a las cosas por su verdadero nombre.

A fines de enero, el Subsecretario del Departamento de Estado para Asuntos Hemisféricos, Arturo Valenzuela, rechazó las acusaciones de que EE.UU. estaba ocupando Haití militarmente: "Todo el mundo [...] respeta la soberanía de Haití, Estados Unidos respeta la soberanía de Haití."[56] Sin embargo, teniendo en cuenta la actitud norteamericana al golpe de Estado contra Zelaya en Honduras y el papel que la base militar norteamericana en ese país jugó, el acuerdo militar con Colombia, las provocaciones militares contra Venezuela, y el establecimiento de más bases militares norteamericanas en Panamá, tales declaraciones suenan huecas.

En contraste directo con la negación de Valenzuela, la influyente y conservadora Fundación Heritage tiene una visión completamente diferente sobre la operación militar norteamericana en Haití, que vale la pena citar *in extenso*:

> Hasta la fecha la respuesta de Estados Unidos al devastador terremoto que azotó Haití el 12 de enero ha sido demasiado silenciosa, creando un inesperado vacío de liderazgo en una región crítica. Haití es la nación más pobre de las Américas. El gobierno del Presidente René Préval es débil y, literalmente, ahora está en ruinas. Cuba y Venezuela, que ya han intentado minimizar la influencia de EE.UU. en la región, es probable que aprovechen esta oportunidad para mejorar su visibilidad e influencia en un país que ya está luchando contra las drogas y la corrupción. (...) Es evidente que es en el interés de EE.UU. evitar que esta tragedia empeore y garantizar que Haití salga de esta crisis como una democracia más fuerte. El presidente Obama debe iniciar una respuesta rápida que no sólo sea audaz, sino decisiva, la movilización de las capacidades militares, gubernamentales, y civiles de EE.UU., para un rescate a corto plazo, y esfuerzos de ayuda humanitaria y de recuperación a largo plazo, así como un programa de reforma en Haití. [57]

La declaración de la Fundación incluye el consejo a la administración Obama a tomar medidas que aumenten el dominio económico estadounidense

---

[55] Ron Paul, *No Military Occupation of Haiti,* "Campaign for Liberty", 22 de enero de 2010, fuente: http://www.campaignforliberty.com/article.php?view=547

[56] "Global Research", 22 de enero de 2010, fuente: http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=17173

[57] Jams M. Roberts and Ray Walser, *American Leadership Necessary to Assist Haiti After Devastating Earthquake,* The Heritage Foundation, 13 de enero de 2010, fuente http://www.heritage.org/Research/LatinAmerica/wm2754.cfm

en la economía de Haití mediante una combinación de operación militar con un esfuerzo de diplomacia pública vigorosa para contrarrestar la influencia de Venezuela y Cuba y su impacto en las actividades de ayuda humanitaria.

Las tareas de ayuda humanitaria en Haití no deben ser subestimadas, sin embargo. Siendo el país más pobre del hemisferio, con carencia dramática de infraestructura y recursos de todo tipo, Haití tiene que enfrentarse a la realidad del desplome substancial de los mecanismos normales de la vida cotidiana en un contexto de cerca de 300.000 víctimas fatales.

El enfoque de América Latina ha sido el opuesto del de EE.UU. El 9 de febrero de 2010, UNASUR aprobó un fondo de ayuda para Haití de US $ 100 millones, se invitó al presidente de Haití, René Préval, a la reunión y se alentó a todos sus miembros a borrar la deuda de Haití. Además UNASUR en bloque acordó un crédito de unos US$ 200 millones para el Banco Interamericano de Desarrollo para ayudar a Haití más aun, y en un acuerdo de 12 puntos tomó decisiones de ayudar a Haití en áreas como salud, vivienda, infraestructura, agricultura y alimentos, energía, migración y educación. El Presidente Chávez, por su parte, canceló sin condiciones de ningún tipo la totalidad de la deuda haitiana a Venezuela.

En contraste, el Comando Sur está a cargo total de la operación de Haití y detenta la posición dominante, sin embargo, EE.UU. tiene agencias civiles para situaciones como la de Haití, como la USAID y la Agencia Federal de Emergencias, pero ha habido una clara preferencia política por un enfoque militar. El jefe del Estado Mayor Conjunto de EE.UU., almirante Mike Mullen, ha sido el encargado de hacer los anuncios públicos claves a los medios de comunicación de las decisiones del Pentágono sobre el despliegue de personal y equipos militares en Haití, lo que confirma tanto la importancia que el Pentágono atribuye a la operación como qué ministerio norteamericano está realmente a cargo.

El malestar entre los gobiernos de América Latina de ver a los militares norteamericanos adquirir de hecho otra posición militar estratégica en la región, esta vez en Haití, es perfectamente comprensible. El despliegue norteamericano en Haití cierra un anillo formado por las bases e instalaciones militares en las Bahamas, Guantánamo, Puerto Rico, Saint Croix y Saint Thomas, Antigua, la IV Flota, El Salvador, Colombia, Panamá, Honduras. Cuba, Venezuela y Nicaragua se encuentran completamente rodeadas de bases militares norteamericanas.

LA DINÁMICA DE LA MILITARIZACIÓN NORTEAMERICANA EN COLOMBIA

El uso de estas bases marca una expansión de la estrategia militar norteamericana en Colombia, que ha cada vez más regionalizado el conflicto armado interno de Colombia en la medida que las operaciones militares, las poblaciones

de refugiados, los combatientes armados, e incluso los herbicidas que se usan para erradicar los cultivos de coca se han derramado mas allá de las fronteras de Colombia, no sólo hacia Venezuela y Ecuador, sino también Panamá y Brasil.[58] Debido a la dinámica diabólica del conflicto interno en Colombia, los países vecinos se ven arrastrados por éste por medio del tráfico de drogas, la actividad paramilitar, el desplazamiento de millones de personas, refugiados, migrantes económicos colombianos y la guerra interna en Colombia misma. Desafortunadamente, ni Colombia ni EE.UU. pueden garantizar que la profundización de la estrategia militar seguida hasta ahora no aumente los efectos negativos sobre otros países.

Por otra parte, las características del mercado de drogas ilícitas requieren un enfoque integral a este problema. Sectores muy influyentes de los medios de comunicación, tales como "The Economist"[59], reconociendo las enormes complejidades asociadas a este problema, han estado abogando por la legalización del comercio de cocaína.[60] La estrategia actual centrada en lo militar no puede generar, y en más de una década desde la implementación del Plan Colombia no ha generado, resultados sostenibles, sino que se ha convertido en una fuente de inestabilidad en la región. De hecho, la mayoría de los analistas – salvo la posición oficial, tanto en Bogotá como Washington – creen que el Plan Colombia es un fracaso. La revista norteamericana "Newsweek", de ninguna manera un crítico radical de la política norteamericana en Colombia, en enero de 2009, publicó una crítica mordaz:

> "Desde el año 2000, EE.UU. ha enviado más de US$6 mil millones a Bogotá para ayudar a Uribe y a su predecesor a estabilizar la región andina, detener el flujo de drogas a las ciudades norteamericanas y reducir la producción de drogas. En lo que se conoce como Plan Colombia, Washington ha enviado pilotos y helicópteros a Colombia, comandos entrenados y armas equipadas para luchar contra traficantes y terroristas. Por su parte, Uribe y su antecesor elevaron el presupuesto militar de 4 a 6% del PIB nacional. Pero en lugar de cortar la producción de drogas a la mitad para el año 2006, como el Plan Colombia pretendía, la superficie de tierra dedicada al cultivo de coca ha aumentado en un 15% desde el año 2000 y ahora se produce 4% más de cocaína que hace ocho años. Un informe de octubre (2009) de la Oficina de Responsabilidad Gubernamental norteamericana, una agencia de supervisión, dice que los objetivos del Plan Colombia 'no han sido logrados plenamente".[61]

---

[58] Laura Carlsen, *The Andean Crisis*, "Foreign Policy in Focus", 19 de marzo de 2009, fuente: http://www.fpif.org/articles/the_andean_crisis. Lula "requested guarantees from Mr. Uribe that the military cooperation with the United States would not spill over Colombia's borders, Celso Amorim, Brazil's foreign minister…"; Alexei Barrionuevo, *Colombia President, on South America Tour, Defends U.S. Military Role*, 7 de agosto de 2009, "The New York Times", fuente: http://www.nytimes.com/2009/08/08/world/americas/08colombia.html

[59] *The case for legalisation*, "The Economist", 26 de julio de 2001.

[60] En un artículo de marzo de 2009, "The Economist" nuevamente reiteró su apoyo por la legalización: "Legalization would not only drive away the gangsters; it would transform drugs from a law-and-order problem into a public-health problem, which is how they ought to be treated." Fuente: http://prorev.com/2009/03/economists-case-for-drug-legalization.html

[61] Adam B. Kushner, *The Truth About Plan Colombia. The U.S.-backed war on drugs is failing, as coca*

A lo que hay que añadir que, según el Observatorio de Desplazamiento Interno, el conflicto interno de Colombia y la violencia asociada a la 'industria' de la cocaína había provocado el desplazamiento de 4.628.882 personas en 2008 (aunque la cifra oficial del gobierno es 2.977.209, que se cree es una subestimación).[62]

Lo que América Latina necesita es paz en Colombia, no el desbordamiento de la guerra colombiana a toda la región, ni mucho menos su regionalización, que es la estrategia favorecida por el Pentágono y Washington. La mezcla de una estrategia de combate al narcotráfico con el combate contra la insurgencia sólo ha exacerbado el conflicto colombiano. Como lo han demostrado conflictos internos anteriores, la solución para la última guerra civil que queda en la región es política, no militar.

Mucho más que Ecuador, Venezuela ha sido el país más afectado por el conflicto interno de Colombia. Venezuela ha recibido a millones de desplazados y se estima que hasta 4.5 millones de colombianos residen en Venezuela (alrededor de 180.000 en Ecuador[63]); Venezuela ha, además, sufrido violencia constante a lo largo de su enorme frontera común con Colombia. Por otra parte, Venezuela fue continuamente atacada por el gobierno norteamericano y por el gobierno de Uribe durante toda la década con falsas acusaciones de apoyo a grupos terroristas y de participación en el tráfico de drogas.[64]

Además, el gobierno de Uribe se mostró dispuesto a llevar la guerra interna de Colombia a un país vecino, cuando en marzo de 2008 invadió el territorio de Ecuador violando la soberanía de esta nación, para atacar un campamento de las FARC en el cual 24 guerrilleros perdieron la vida, incluyendo el número dos de las FARC, Raúl Reyes. El ataque se justificó bajo los principios de la doctrina de la "guerra preventiva".

Una comisión de investigación ecuatoriana llegó a la conclusión de que la entonces base militar norteamericana en Manta jugó un papel central en la coordinación del ataque y fue el lugar desde donde despegó el avión que se utilizó en el ataque.[65] Las negativas de voceros de Washington han sido totalmente

---

traffickers stay one step ahead of Uribe, "Newsweek", 3 de enero de 2009, fuente: http://www.newsweek.com/id/177681

[62] Internal Displacement Monitoring Centre, *Colombia: New displacement continues, response still ineffective*, 3 de julio de 2009, fuente: http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/%28httpInfoFiles%29/5BCA28006BFAA8ADC12575E8005CBF23/$file/Colombia+-+July+2009.pdf

[63] Según la UN Refugee Agency (UNHCR) en 2009 habia 135,000 Colombianos desplazados residentes en Ecuador, "El Tiempo", 27 de marzo de 2009, fuente: http://www.eltiempo.com.ec/noticias-cuenca/12657-acnur-da-documentos-de-refugiados-a-50–000-colombianos-en-ecuador/

[64] Embassy of the Bolivarian Republic of Venezuela to the United States, *Context Paper: The Regional Implications of the New U.S. – Colombian Military Agreement*, fuente: http://www.embavenez-us.org/factsheet/091109CP-US%20Bases%20in%20Colombia.pdf

[65] Véase detalles en Comisión de Transparencia y Verdad "Caso Angostura", fuente: http://www.scribd.com/doc/24329223/informe-angostura

no convincentes, ya que no proporcionan ninguna prueba para justificar tal negativa. Peor aún, del ataque a Ecuador, el gobierno colombiano 'descubrió' algunos ordenadores portátiles y discos de computadora que habrían 'revelado' la participación de Venezuela y Ecuador en el conflicto interno colombiano, con campos de entrenamiento, entrenamiento militar para la guerrilla, suministro de armas, suministro de refugio a dirigentes de las FARC, y permitir campamentos guerrilleros de las FARC en sus territorios. Estas 'revelaciones' condujeron a una intensa campaña mediática internacional de satanización, principalmente, de Venezuela, pero también de Ecuador, destinada a presentar a estos dos países como patrocinadores de terrorismo, caracterización clave en la justificación de Washington para comenzar hostilidades (de sanciones políticas y económicas a la acción militar) contra estos Estados como parte de su 'guerra contra el terrorismo'. Muy controvertidamente, INTERPOL confirmó como verdadera la evidencia encontrada en las computadoras portátiles, veredicto basado fundamentalmente en los correos electrónicos que contenían.[66] Sin embargo, el rechazo a tales acusaciones por parte de Venezuela y Ecuador sería dramáticamente reivindicado cuando Ronald Coy, jefe de la policía judicial colombiana, en coordinación con la Dirección de inteligencia de la policía, informó que las computadoras portátiles no contenían correo electrónico de ningún tipo.[67] Sin embargo, la no existencia de emails en los laptops 'mágicos' no fue obstáculo para que, por ejemplo, Rory Carroll, corresponsal de América Latina del periódico británico "The Guardian", informara a sus lectores el 16 de Mayo de 2008 que "en un email filtrado de fecha enero de 2007, el líder de las FARC, Jorge Briceño, también conocido como "el Mono", informó al secretariado ejecutivo que estaba pensando pedirle a Chávez un préstamo por US$250 millones, "pagadero cuando nos tomemos el poder". Carrol también les informo a sus lectores que "un rebelde identificado como "Tino", aparentemente a cargo de las Unidades de Defensa Popular de Venezuela, un grupo de milicias civiles, solicitaba ayuda de las FARC para el aprendizaje de la lucha de guerrillas".[68] Muchos otros periodistas, que repitieron las falsas acusaciones contra y el involucramiento de Venezuela y Ecuador con la guerrilla colombiana, el narcotráfico y otras actividades ilícitas y criminales, quedaron atónitos con este giro en la epopeya de las computadoras portátiles.

Por desgracia, el deseo de clasificar a Venezuela y Ecuador como Estados patrocinadores de terrorismo no parece limitarse a secciones del Estado colom-

[66] Véase VSC (VIC), *A Briefing on the False Claims Against Venezuela*, fuente: http://www.vicuk.org/index.php?option=com_content&task=view&id=293&Itemid=30

[67] Noticias Uno, *No había correos electrónicos en el PC de Raúl Reyes*, 3 de diciembre de 2008, fuente: http://www.youtube.com/watch?v=JoCFP8qMDVk

[68] Rory Carroll, *Laptop emails link Venezuela to Colombian guerrillas*, "The Guardian", 16 de mayo de 2008, fuente: http://www.guardian.co.uk/world/2008/may/16/venezuela.colombia1

biano solamente. Una Comisión senatorial norteamericana[69] encabezada por el senador Richard G. Lugar, emitió un informe en el que se caracteriza Venezuela como un narco-Estado, epíteto que se ajusta bastante bien con la justificación de Washington para la militarización de las operaciones antinarcóticos en la región. Tal informe no resiste un análisis serio, su evidencia es, en el mejor de los casos, dudosa y contradice de cara la realidad, ya que Venezuela ha aumentado de forma masiva las incautaciones de cocaína y otras drogas y ha intensificado y multiplicado la cooperación internacional contra el tráfico de drogas (Gran Bretaña ha oficialmente felicitado a Venezuela por esto).[70] Además, el informe del Senado norteamericano contradice de lleno las tendencias de tráfico de drogas informado por UNODC, organismo especializado de la ONU, encargado de supervisar el tráfico de drogas en el mundo. Por otra parte, Venezuela ha capturado en su territorio y extraditado a 10 de los capos de la droga más buscados de la región. Bajo los términos de acuerdos con 37 países en la lucha contra el tráfico de drogas, el director de la Oficina Nacional Antidrogas (ONA) de Venezuela, Néstor Reverol, informó que en diez años de gobierno de Chávez:

> "Más de 464 toneladas de drogas incautadas en los últimos 10 años, 3.722 personas acusadas de delitos relacionados con el tráfico de drogas en lo que va del año (2009), 181 propiedades confiscadas a traficantes y puestos a disposición del Estado venezolano, la no existencia de cultivos relacionados con las drogas en la frontera con Colombia, un nuevo sistema de radar en pleno funcionamiento, nuestro plan de lucha contra las drogas, elogiado por las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos (OEA), mucha inversión, mucha prevención. Lo que hemos logrado no es (...) insignificante...".[71]

La lucha de Venezuela contra el tráfico de drogas es, sin embargo, una lucha cuesta arriba. Los traficantes de drogas tienden a estar un paso delante de todo el mundo (Colombia, EE.UU. y Venezuela) y Venezuela sufre el infortunio de estar situada geográficamente entre el mayor productor de cocaína del mundo (Colombia) y el mayor consumidor de cocaína en el mundo (Estados Unidos).

PROVOCACIONES MILITARES CONTRA VENEZUELA

En el último período el Comando Sur parece haberse embarcado en una serie de provocaciones militares contra Venezuela por medio de aviones de combate norteamericanos que han violado su espacio aéreo. Las autoridades

[69] United States Government Accountability Office. Report to the Ranking Member, Committee on Foreign Relations, *U.S. Senate: Drug Control: U.S. Counternarcotics Cooperation with Venezuela Has Declined,* fuente: http://www.gao.gov/new.items/d09806.pdf#20

[70] Véase: Chris Bryant, 8 de octubre de 2009, fuente: http://www.venezlon.co.uk/news/231.asp

[71] Andres Gaudin, *U.S. Alleges Venezuela Facilitates Drug Traffiking*, "The Free Library", 14 de agosto de 2009, fuente: http://www.thefreelibrary.com/U.S.+ALLEGES+VENEZUELA+FACILITATES+DRUG+TRAFFICKING.-a0205754308

venezolanas han presentado pruebas y detalles de las violaciones. Pero, al igual que con otros desmentidos sobre actividades militares norteamericanas ilegales en la región, los desmentidos oficiales norteamericanos sobre estas violaciones del espacio aéreo venezolano no son convincentes.[72]

• El 17 de mayo de 2009, por ejemplo, un avión de guerra norteamericano que despegó de Curazao entró en el espacio aéreo venezolano. Las autoridades venezolanas denunciaron la violación, pero no dieron a conocer la transcripción de los detalles de la violación. El avión de combate norteamericano en cuestión sobrevoló La Orchila, una isla de la costa venezolana utilizada principalmente por los militares venezolanos. El 31 de diciembre de 2009, sin embargo, el gobierno de Venezuela dio a conocer las pruebas que demostraban fehacientemente la violación.

• El 20 de diciembre de 2009, soldados venezolanos denunciaron que el espacio aéreo del país había sido invadido de nuevo, esta vez por un avión no tripulado[73], en la frontera entre Colombia y Venezuela del estado Zulia. Probablemente el avión no tripulado estaba equipado con sistema de espionaje AWACS, casi con toda seguridad de origen norteamericano.

• El 8 de enero de 2010, dos aviones venezolanos GF-16 interceptaron un avión de guerra norteamericano (P3) que había violado el espacio aéreo del país dos veces[74] (primero por 15 minutos, y luego durante 19 minutos) en la región del Caribe de Puerto Cabello. El avión había despegado de Curazao adonde regresó después de haber sido interceptado.

Venezuela ha también descubierto actividades colombianas poco convencionales en su territorio. En octubre de 2009, tres agentes del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS, la CIA colombiana) fueron detenidos mientras realizaban actividades de espionaje[75] en territorio venezolano, se les encontró en posesión de documentos secretos del propio DAS, que revelaron operaciones de desestabilización activa y espionaje contra Cuba, Ecuador y Venezuela (operaciones Fénix, Salomón y Falcón, respectivamente[76]). El gobierno colombiano no negó la acusación pero se quejó de que Venezuela hubiera incautado los documentos secretos colombianos.[77] Venezuela temió que las actividades de espionaje, militares y paramilitares provenientes de Colombia hubieran podido intensificar-

[72] "ABC News", *U.S. Denies U.S. Plane Flew Over Venezuelan Airspace*, 8 de enero de 2010, fuente: http://abcnews.go.com/Politics/wireStory?id=9518244

[73] Fuente: http://www.aporrea.org/actualidad/n147475.html

[74] Fuente: http://www.aporrea.org/tiburon/n148455.html

[75] Fuente: http://www.aporrea.org/imprime/n144557.html

[76] Eva Golinger, *Official US Air Force Document Reveals the True Intentions Behind the US-Colombia Military Agreement*, "Global Research", 6 de noviembre de 2009, fuente: http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=15951

[77] Véase comunicado oficial de DAS, fuente: http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo169373-grave-venezuela-tenga-su-poder-documentos-del-das

se con la firma del ACD entre Estados Unidos y Colombia y las bases militares en territorio colombiano. Además, en octubre de 2009, 10 cuerpos sin vida fueron encontrados en el estado Táchira, región fronteriza con Colombia, sobre los que investigaciones demostraron pertenecían a paramilitares colombianos que se habían infiltrado en territorio venezolano. El gobierno venezolano ha denunciado reiteradamente la actividad paramilitar colombiana en Venezuela como parte de un plan desestabilizador y que busca derrocar al gobierno de Chávez.

En septiembre de 2009, Rafael García, ex director de informática del DAS, en entrevista por televisión[78] hizo revelaciones sorprendentes acerca de los vínculos entre el gobierno de Uribe, narcotraficantes, paramilitares de las AUC y miembros de la oposición venezolana en planes para asesinar al presidente Hugo Chávez. Aunque voceros del gobierno de Uribe trataron de desacreditar a García, el hecho es que fue el testimonio de García lo que llevó a la detención de Jorge Noguera, ex jefe de inteligencia de Colombia (DAS), que como lo informó la BBC: "ha sido arrestado y acusado de asesinato y de colaborar con las milicias de extrema derecha."[79]

El turbio mundo de la *parapolítica* colombiana se puede apreciar en un artículo del New York Times, "El escándalo sobre espionaje se intensifica en Colombia".[80] En la misma vena un artículo de Associated Press (*Rescatando cadáveres en el recodo del río*) registra que "la Oficina del Fiscal General de Colombia ha compilado una lista de 26.564 colombianos asesinados desde mediados de la década de 1980 por 714 asesinos confesos de los grupos armados ilegales", señalando que "Los cuerpos son en su mayoría víctimas de las milicias de extrema derecha de Colombia." Sin embargo, en el mismo artículo se cita a Ian C. Kelly, portavoz del Departamento de Estado norteamericano, quien señala que encuentra el record de Colombia sobre los derechos humanos bastante satisfactorio.[81]

Lo anterior muestra el tipo de problema que la situación y el conflicto internos de Colombia representan para sus vecinos, particularmente, Venezuela. Con el acuerdo militar colombo-norteamericano, el venezolano y otros gobiernos en los países vecinos están perfectamente justificados en ver sólo un aumento en las amenazas y los problemas.

---

[78] Entrevista con former DAS Informatics Director Rafael García, 7 de septiembre de 2009, fuente: http://www.youtube.com/watch?v=tLkZeZCQSy8

[79] BBC, *Colombia ex-spy chief charged*, 23 de febrero de 2007, fuente: http://news.bbc.co.uk/1/hi/6388347.stm

[80] Simon Romero, *A Scandal Over Spying Intensifies in Colombia*, "The New York Times", 16 de septiembre de 2009, fuente: http://www.nytimes.com/2009/09/17/world/americas/17colombia.html?_r=1

[81] Frank Bajak, *Salvaging Corpses at the Bend in the River*, "ABC News", 10 de enero de 2010, fuente: http://abcnews.go.com/International/wireStory?id=9522822

LA LÍNEA ESTRATÉGICA DEL COMANDO SUR SOBRE "POPULISTAS RADICALES, NARCOTRAFICANTES Y TERRORISTAS"

Como se estableció anteriormente, en abril de 2008, la Marina de EE.UU. tomó la sorprendente decisión[82] de resucitar la IV Flota, que había sido dado de baja en 1950, para operar en el Atlántico a lo largo del Caribe, Centro y Sur América. La IV Flota tiene su sede en la Estación Naval de Mayport, en Jacksonville, Florida, y está bajo el mando del Comando Sur en Miami.

Las complejidades del acuerdo militar colombo-norteamericano revelan que es el Pentágono el que en última instancia ha estado a cargo, dictando la estrategia de Washington hacia América Latina. Se trata de respuestas políticas concretas a lo que ve como amenaza al 'interés nacional' que pueda surgir en cualquier país de la región. Por lo demás, el Departamento de Estado parece ser muy sensible al estímulo político del Pentágono contra cualquier nación latinoamericana. Esto se puede confirmar con una mirada a la política norteamericana hacia la región desde el Plan Colombia de Bill Clinton hasta el presente, lo que aplica con particular intensidad a la política exterior norteamericana hacia Cuba y Venezuela.

Dentro del Pentágono, el Comando Sur tiene la responsabilidad específica de los asuntos militares en el hemisferio. Durante muchos años el Comando Sur ha definido como su principal preocupación la amenaza que se supone proviene de una alianza entre marxistas narcoguerrilleros, terroristas islámicos y populistas radicales. Con el colapso del bloque soviético, la política exterior norteamericana pasó por una especie de 'crisis de identidad' y la retórica tradicional de la Guerra Fría dio paso a la lucha contra el narcotráfico implicando esto un aumento de la ayuda militar y la presencia militar en la región que se basa en la necesidad de apoyar programas de contrainsurgencia contra la narcoguerrilla. En el año 2002 – un año después de la proclamación de Bush de la guerra contra el terrorismo y el descubrimiento del 'Eje del Mal', año del golpe de Estado contra el presidente Chávez – el Congreso norteamericano aprobó una 'misión de expansión' para las operaciones del Comando Sur que incluyó la lucha contra el terrorismo. En al año 2004, el General James Hill, entonces comandante del Comando Sur, identificó el "populismo radical" como una amenaza "emergente", al que acusó de explotar la profunda y generalizada frustración en la región a fin de "socavar la democracia" e "inflamar sentimientos antinorteamericanos." El "populismo radical" es, de esta manera, definido como una amenaza a la seguridad de EE.UU. El punto de vista que ha informado la política norteamericana en la región hacia los gobiernos que más detesta lo ha resumido el propio General Hill: "La sociedad venezola-

[82] SOUTHCOM, *Building Partnerships and Promoting Maritime Security*, fuente: http://www.southcom.mil/appssc/factFiles.php?id=55

na está profundamente polarizada" y "lo seguirá estando mientras el Gobierno de Venezuela continúe por un camino autoritario." En cuanto a Bolivia se refiere, Hill informó al Congreso norteamericano que "si los radicales siguen apropiándose del movimiento indígena, podríamos encontrarnos frente a un narco-Estado que apoya el cultivo de coca sin control".[83] A partir de esta premisa la lógica de la intervención militar en contra de estas naciones se hace irresistible.

El General Hill fue reemplazado por el General Bantz J. Craddock, que adhiere exactamente a la misma política de su predecesor. El 21 de julio de 2004, él le dijo al Comité de Servicios Armados del Senado, que su máxima prioridad será la de "continuar la guerra contra el terrorismo en la zona de responsabilidad del Comando Sur". Dijo también que otra de sus prioridades como Comandante del Comando Sur era "mejorar la cooperación en seguridad regional para combatir amenazas transnacionales," y "coordinar estrechamente la asistencia a los esfuerzos de países amigos para hacer frente a las amenazas que enfrentan en el mantenimiento de democracias efectivas." Incluso argumentó que los términos "insurgentes" y "guerrilleros" eran obsoletos por lo que creía que el término "narcoterroristas es más apropiado" dado "el increíble apoyo financiero que reciben del tráfico ilícito de drogas".[84] Esto ha incluido acusaciones sin fundamento como que "Venezuela ayudó en un complot de ETA y las FARC contra Uribe".[85] Lo peor en justificación calumniosa de la política de militarización ocurrió el 30 de abril de 2010, cuando en un informe de 12 páginas del Pentágono se denunció la presencia de Guardias Revolucionarios de Irán "en América Latina, especialmente en Venezuela".[86] Tal propaganda para justificar la acción militar, coincide con las opiniones de los colombianos de línea dura, así, por ejemplo, durante la campaña electoral para la primera ronda de las elecciones presidenciales, Juan Manuel Santos, "En un debate en directo entre los candidatos presidenciales, (...) dijo que muchos de ellos se sienten 'orgullosos' del ataque en el 2008 de Colombia contra las FARC en territorio ecuatoriano, y agregó que Colombia debe "seguir luchando contra los terroristas, dondequiera que se encuentren".[87]

En documentos oficiales, el Comando Sur ha señalado también que está interesado en la mejora de la "soberanía efectiva" en "espacios sin gobierno" de América Latina como la "Triple Frontera" entre Paraguay, Argentina y Brasil,

---

[83] Tom Barry, *U.S. Southern Command Confronts Traditional and Emerging Threats*, Americas Program, 24 de julio de 2004, fuente: http://americas.irc-online.org/am/866

[84] Tom Barry, *U.S. Southern Command Confronts Traditional and Emerging Threats*, Americas Program, 24 de julio de 2004, fuente http://americas.irc-online.org/am/866

[85] Fuente: http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/8543349.stm

[86] Pentagon Report, fuente: http://justf.org/blog/2010/04/30/general-frasers-update-southcom

[87] Colombia Reports, fuente: http://colombiareports.com/colombia-news/2010-elections/9075-profile-juan-manuel-santos.html

donde – se alega – los gobiernos nacionales tienen poco poder, el contrabando es desenfrenado y – como expertos militares norteamericanos afirman, sin proveer evidencia de ningún tipo – la recaudación de fondos para grupos terroristas islámicos como Hamás y Hezbolá está ocurriendo. El ex jefe del Comando Sur, James Hill, afirma que "grupos de organizaciones terroristas del Medio Oriente llevan a cabo actividades de apoyo en el área de responsabilidad del Comando Sur".[88] Como es ya habitual, el Comando Sur todavía no ha presentado evidencia de ningún tipo para justificar tan serias acusaciones, sin embargo, el efecto persuasivo que propaganda tan inflamatoria tiene en comités del Congreso norteamericano ya fuertemente imbuidos de un sentimiento anti-populista, no debe ser subestimado. Luego del ataque del 11 de septiembre a las Torres Gemelas, la reacción pública a propuestas para financiar programas militares contra terroristas islámicos – reales o no – que operan en el 'patio trasero' norteamericano, sobre todo, cuando es histéricamente publicitado por los medios de comunicación norteamericanos, tampoco se puede subestimar.

Así, aunque el establecimiento de numerosas bases militares y la reactivación de la IV Flota no sorprenda, es difícil no sacar la conclusión de que EE.UU. se está preparando para la guerra. Además, la evidencia indica que EE.UU. parece haber estado preparándose para actividad militar seria en la región desde hace algún tiempo.

Sin embargo, dado que en 2010–2011 guerrillas sólo existen en Colombia y de acuerdo con el gobierno colombiano – que afirma haberles infligido los peores golpes de toda su existencia – su poder, influencia y capacidad militar se han visto seriamente debilitados. Luego de la liberación de los rehenes en poder de la guerrilla, Ingrid Betancourt junto con otros 15 rehenes, en julio de 2008, el "Washington Post" sugirió que la guerrilla había entrado en una fase de declive definitivo. El ministro de Defensa de Colombia, Juan Manuel Santos, dijo que la misión de rescate había sido posible gracias a que la inteligencia colombiana se había infiltrado en los niveles más altos de la organización guerrillera, incluyendo su dirección máxima de siete. Oficiales del ejército colombiano dijeron también a la prensa que "individuos que abandonaron el grupo rebelde habían traicionado a sus comandantes por dinero, algunos de ellos recibiendo en pago cientos de miles de dólares por información que condujo a la captura o muerte de sus líderes." Las autoridades calculan que el grupo guerrillero que una vez se pensó tenía unos 17.000 combatientes ahora se ha reducido a 10.000 y ha

[88] Testimony of General James T. Hill, Commander, United States Southern Command, hearing of the House Armed Services Committee: "Fiscal Year 2005 National Defense Authorization budget request," March 24 2004. En: Frida Berrigan, Jonathan Wingo, *The Bush Effect: U.S. Military Involvement in Latin America Rises Development and Humanitarian Aid Fall*, World Policy Institute, 4 de noviembre de 2005, fuente: http://www.worldpolicy.org/projects/arms/reports/MilitaryAid-LA110405.html

perdido a muchos de sus comandantes de campo más experimentados: dos líderes de alto rango fueron asesinados por sus propios hombres – al parecer después de haber aceptado dinero para hacerlo – y su líder histórico, Manuel Marulanda, ha muerto. El informe concluye que "cientos de guerrilleros también están dejando [las FARC] todos los meses".[89] Sus problemas se habrían agravado con la muerte del segundo al mando, Raúl Reyes, en febrero-marzo de 2008 en el ataque colombiano en territorio ecuatoriano. La situación de las FARC, desde entonces, ha empeorado. Por lo tanto, es difícil encontrar una justificación seria para el significativo aumento de la militarización por sobre el Plan Colombia, cuando una de las principales razones para su establecimiento fue la amenaza de la guerrilla, que a juzgar por los éxitos proclamados por el gobierno colombiano, se ha convertido en algo mucho menos peligroso. Y, como lo hemos visto anteriormente, la producción y el tráfico de cocaína se han reducido – otra justificación clave de la política de militarización – (aunque siguen siendo problemas muy graves) sobre todo gracias a las enérgicas políticas y acciones, particularmente, de Venezuela, Ecuador y Bolivia.

En toda esta maraña de semi-verdades, propaganda, calumnias y agresiva hostilidad hay un área estratégica de interés de EE.UU. que explica mejor las verdaderas razones de la militarización de la región que el Comando Sur ha iniciado: el petróleo. La economía norteamericana es un consumidor voraz de petróleo – cerca de 21 millones de barriles diarios en la actualidad[90] – y las cuatro principales fuentes de energía externas de petróleo a EE.UU. se sitúan en el hemisferio occidental. El Comando del Sur tiene una opinión muy clara sobre esto y que especifica en su documento Estrategia de Comando 2016 Alianza para las Américas, donde se expresa en cifras bastante dramáticas, la verdadera prioridad del Comando, lo que resta importancia a cualquiera otra consideración:

> "... Tres (Canadá, México y Venezuela) de los cuatro principales proveedores de energía extranjeros a EE.UU. se encuentran en el Hemisferio Occidental. Según la Coalición Energía Barata y Confiable, EE.UU. necesitará 31 por ciento más de petróleo y 62 por ciento más de gas natural en las próximas dos décadas. En la medida que EE.UU. necesite más petróleo y más gas, América Latina, con sus grandes reservas de petróleo y producción y suministro de petróleo y gas, se está convirtiendo en líder mundial en energía. Debemos trabajar juntos para garantizar estos recursos energéticos y la infraestructura de apoyo para hacer posible la prosperidad regional".[91]

---

[89] Juan Forero, *15 hostages rescued in Colombia,* "The Washington Post", 3 de julio de 2008, fuente: http://www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2008/07/02/AR2008070202502_2.html?sid=ST2008070202995

[90] Nation Master, fuente: http://www.nationmaster.com/graph/ene_oil_con-energy-oil-consumption

[91] SOUTHCOM, *Command Strategy 2016 Partnership for the Americas,* fuente: http://www.southcom.mil/AppsSC/files/0UI0I1175252190.pdf

Resulta irónico la utilización de este lenguaje colectivo ("debemos trabajar juntos") y flagrantemente falso ("para hacer posible la prosperidad regional"), dada la amenazante y vigorosa política actual de expansión del poder militar norteamericano en la región, y el legendario intervencionismo norteamericano en los asuntos internos de todos los países de la región, sin excepción. La economía norteamericana que estaba acostumbrada a obtener todo el petróleo – y otras materias primas – que necesitaba de América Latina durante la mayor parte del siglo 20, se enfrenta actualmente a tres obstáculos principales para continuar el flujo de petróleo barato desde su patio trasero: (a) el fuerte nacionalismo de sus vecinos del sur, especialmente su principal proveedor regional, Venezuela, (b) el intenso proceso de integración política y económica en el Sur, que está reduciendo drásticamente la influencia económica y política de Washington en el hemisferio y, (c) el surgimiento de formidables rivales de los norteamericanos que ofrecen a la región créditos, tecnología, inversiones, mercados e incluso armamentos. Frente a tales desafíos a su posición global, la élite norteamericana parece haber llegado a la conclusión de que es necesario recurrir a métodos más vigorosos (léase militares) para mantener su hegemonía sobre la región.

En caso de duda, basta con echar un vistazo a las cifras que hablan por sí mismas: "Para el año 2006, el gasto global en Financiamiento Militar Extranjero luego de disminuir a US $ 4,5 millones de dólares, tras haber alcanzado un máximo de US $ 6 billones en 2003. Pero la ayuda militar a América Latina ha aumentado más de 34 veces sus niveles del año 2000, a US $ 122 millones sólo en el año 2006".[92]

A principios de julio de 2010, el Congreso de Costa Rica, dominado por fuerzas políticas de derecha, aprobó permitir a EE.UU. el desplegar una fuerza de 7.000 soldados, 200 helicópteros y 46 buques de guerra, aparentemente para ayudar a erradicar el tráfico de drogas. El acuerdo, justificado con la más que dudosa "guerra contra las drogas", permitió un despliegue masivo de fuerza militar norteamericana en Costa Rica hasta finales de diciembre de 2010.

Esta decisión ha causado gran inquietud en Costa Rica, que muchos ven como una violación de la soberanía del país. Costa Rica abolió su ejército en 1948, y es difícil entender la razón de tal grado de militarización en un país desmilitarizado. El despliegue de una fuerza militar tan masiva en Costa Rica deja a Nicaragua rodeada por el sur por las fuerzas militares norteamericanas en la base de Soto Cano, en Honduras, al norte, por las masivas fuerzas militares norteamericanas en Costa Rica y la base militar norteamericana en El Salvador, en Comalapa, y al oeste por el despliegue masivo de la fuerza militar también norteamericana en Haití y la base naval de EE.UU.

[92] Frida Berrigan y Jonathan Wingo, *The Bush Effect…*, *op. cit.*

en Guantánamo, Cuba. Asimismo, la intensa militarización de México deja a Guatemala rodeada por fuerzas militares norteamericanas en el norte, sur (Soto Cano, Comalapa), y el oeste (Haití, Guantánamo).

CONCLUSIONES

Ninguna de las razones oficiales dadas por los portavoces de EE.UU. y Colombia para establecer siete bases militares de EE.UU. en Colombia (operaciones contra el narcotráfico), justifica tal aumento del despliegue militar norteamericano: en primer lugar, los informes oficiales de Colombia señalan que los guerrilleros que operan en su territorio han sido seriamente debilitados, la cantidad de combatientes ha disminuido drásticamente y la organización ha sido infiltrada hasta los más altos niveles y, en segundo lugar, la producción y el tráfico de cocaína en general han disminuido considerablemente (incluso en la propia Colombia). Pero aun sin las siete bases militares del ACD no sólo hay ya una fuerte presencia militar de EE.UU. en Colombia, sino que hay que destacar que el ACD se firmó no a fin de llevar a cabo operaciones contra el narcotráfico, sino para aumentar considerablemente la movilidad del alcance aéreo norteamericano en las Américas, con Venezuela, objetivamente, como el blanco principal.

El secreto con que el ACD se firmó fue tal que los principales órganos institucionales de Colombia y EE.UU. fueron mantenidos en la oscuridad, lo que lleva a muchos a la conclusión de que las bases son para mucho más que la lucha contra el narcotráfico y operaciones de contrainsurgencia en Colombia. La reactivación de la IV Flota, creada en 1943 bajo condiciones de guerra mundial e intensa actividad de submarinos alemanes en el Caribe que llevó al hundimiento de cerca de 30 tanques de petróleo, es decir, condiciones de guerra extremas, hace que su restablecimiento en tiempo de paz sea un hecho alarmante y que lleva a la conclusión de que EE.UU. se está preparando para la guerra en la región.

A todo esto debe agregarse que el presidente conservador de Panamá se ha comprometido a permitir que EE.UU. tenga acceso al menos a once instalaciones militares de Panamá en el Atlántico y en la costa del Pacífico. Desde las bases norteamericanas en Aruba aviones de guerra han despegado de Curazao y han violado el espacio aéreo de Venezuela, por lo menos 14 veces recientemente, lo que para muchos confirma el carácter ofensivo de militarización norteamericana en Colombia y en la región, y la ineludible conclusión de que Venezuela es el blanco principal.

El Comando Sur, como se menciona en muchos de sus informes anuales, justifica esta masiva expansión militar norteamericana en la región con la supuesta amenaza que representaría una inexistente alianza de “narcoguerrillas”, “terroristas islámicos” y “populistas radicales” a quienes se acusa de “inflamar

sentimientos antinorteamericanos" en la región y que contarían con el apoyo de "narco-Estados" o "naciones que se están convirtiendo en narco-Estados". Los sucesivos jefes del Comando Sur, al dar testimonio en las comisiones del Congreso norteamericano, se han referido repetidamente a Bolivia y Venezuela como potenciales o reales 'narco-Estados', etiqueta que, curiosamente, nunca han usado al referirse a Colombia. La caracterización de Venezuela y Bolivia como "narco-Estados" y las acusaciones de connivencia con la "narcoguerrilla" y "terroristas islámicos" se ubican completamente dentro de la retórica del "Eje del mal", un marco político muy perturbador, que se utilizó para justificar el desencadenamiento de la guerra en contra de Irak y Afganistán.

Así entonces, sobre la base de un supuesto aumento en el tráfico de drogas a través de su territorio, se acusa a Venezuela de connivencia y de beneficiarse financieramente de ese comercio ilícito. Varios comités del Congreso norteamericanos han emitido informes que se refieren a Venezuela, en particular, como un "narco-Estado", sin embargo, no sólo jamás se ha producido evidencia sólida para respaldar tales acusaciones (incluyendo al Comando Sur), sino que además esas denuncias contradicen los informes anuales de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Desde el año 2000, Estados Unidos ha invertido aproximadamente 11 billones de dólares en asistencia a programas antinarcóticos en América Latina y, aunque ha habido algún progreso en la disminución de la cantidad de cultivos de coca en Colombia, la estimación más reciente (192.000 hectáreas en 2008) fue sólo el 4 por ciento inferior a la media de 22 años y 5 por ciento inferior a la media de los últimos cinco años (2004–2008). Por otra parte, la estimación de 2008 de 192.000 hectáreas fue casi idéntica a la estimación para el año 2000 (190.000 hectáreas), año en que comenzó el Plan Colombia. En resumen, Colombia es la principal fuente de tráfico de drogas – con todas sus corrosivas ramificaciones de violencia, corrupción, etc. – además de una década de fuerte militarización que no ha logrado su erradicación. El despliegue de 16.000 marines en Haití, usando como pretexto la dislocación del país debido al terrible terremoto que causó unas 300.000 víctimas fatales, además de equipo militar pesado de todo tipo, confirma la vocación militarista que anima a los estrategas de Washington y, especialmente, del Pentágono. El acuerdo con Costa Rica de estacionar 7.000 soldados norteamericanos, además de un par de centenas de helicópteros y varias decenas de buques de guerra, confirma la impresión de que el Pentágono y sectores del Departamento de Estado norteamericanos están dispuestos a buscar cualquier estratagema con tal de expandir la presencia militar en su "patio trasero".

Afortunadamente, las tendencias políticas positivas en la región se han robustecido, especialmente luego de la elección de Dilma Rousseff en Brasil. Tal vez uno de los desarrollos más positivos sea la restauración de relaciones diplo-

máticas y económicas entre Colombia y Venezuela gracias, en gran medida, a la iniciativa de Juan Manuel Santos, pero también a la actitud altamente flexible de Hugo Chávez, que ha buscado por todos los medios mantener las mejores relaciones posibles con sus vecinos colombianos. De momento, el ACD entre Colombia y Washington ha sido nulificado (por lo menos temporalmente), lo que ha reducido la tensión entre estos dos vecinos significativamente. Pero la profundidad de la crisis económica norteamericana no augura desarrollos políticos positivos para la próxima elección presidencial. La perspectiva de la elección de un presidente de la corriente de extrema derecha del Tea Party, probablemente llevará a un aumento de la agresividad norteamericana y a una intensificación de la militarización. Por ello se debe desmilitarizar la región cerrando tantas bases norteamericanas como se pueda. De otra forma, la paz será seriamente amenazada en todo el hemisferio.

BIBLIOGRAFÍA

Comini Nicolás, *El rol del Consejo de Defensa de la UNASUR en los últimos conflictos regionales*, "Nueva Sociedad", núm. 230, noviembre-diciembre, 2010.

Esquivel Christina, Serna Paulina, *Unsettling Revelations Regarding U.S. Lease of Colombian Military Bases*, COHA Research Associates, may 2009.

Galeano Eduardo, *Las Venas Abiertas de América Latina*, Siglo XXI Editores, S.A. de C.V, México 2004.

Suárez Henry, *Intervenciones de Estados Unidos en América Latina*, Manifiesto Press, Londres 2010.

MARTHA ARDILA

ESTADOS UNIDOS, AMÉRICA LATINA Y COLOMBIA: ENTRE LA COOPERACIÓN Y LA DIVERSIFICACIÓN

Estados Unidos y América Latina se han distanciado durante los últimos años. Esa potencia se ha debilitado a nivel mundial y regional y, al mismo tiempo, América Latina busca diversificar sus relaciones externas. Ambos atraviesan una transición debido a las transformaciones internas – en sus presidencias, en la composición de sus congresos, en sus proyectos políticos – y del mismo sistema internacional.

Este artículo busca dar respuesta a ¿qué cambios se han producido en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, y de manera particular con Colombia? Para ello, se analiza la situación actual de los Estados Unidos y de América Latina en el nuevo orden global y regional; la evolución de los vínculos entre ambas partes; y las relaciones de Colombia con esa potencia.

ESTADOS UNIDOS: EL DECLIVE DE SU HEGEMONÍA

Durante los últimos años se observa la erosión del poderío norteamericano, un declive de Estados Unidos[1] a nivel mundial, acompañado del surgimiento de otros polos de poder como China e India, y de potencias medias regionales como Sudáfrica y Brasil. Este debilitamiento se hace más palpable con la crisis económica y con el gobierno de George W. Bush. Durante la administración de Barack Obama, esta tendencia continúa con algunos matices.

La hegemonía de los Estados Unidos estuvo basada en la legitimidad y confianza que otros países le brindaron, transitando hacia una unipolaridad y posterior debilitamiento. Muchos analistas se preguntan las razones que conducen a su declive.

Los factores que llevan al debilitamiento norteamericano son tanto externos como internos. En los primeros se ubica el surgimiento de otros polos de poder que le hacen contrapeso a su hegemonía. Entre ellos, China ocupa el primer lugar al ser una potencia militar y económica que, además, ha apoyado el multilateralismo y se ha opuesto a la "diplomacia del cañón" que impulsó

[1] Richard Hass, *La era de la no polaridad*, "Foreign Affairs Latinoamerica", vol. 8, núm. 3, 2008.

George W. Bush. Es un país que cada día se vuelve más poderoso colocando en jaque la hegemonía norteamericana a nivel mundial, pero también en América Latina, región a la que llega, penetra y se consolida no sólo en lo comercial, sino también en lo político y cultural. Es así como los institutos Confucio aumentan, el turismo se multiplica, el conocimiento mutuo de sus culturas crece día a día, y, en general, todos los aspectos que giran en torno al poder suave de las relaciones internacionales. Pero no se queda ahí: fortalece vínculos de manera especial con países como Brasil, Venezuela, Chile y Perú.

Debates actuales giran en torno a la transición del poder de los Estados Unidos a China, y si éste es el verdadero ganador de la guerra contra el terrorismo. "La ocupación de Irak ha puesto en riesgo la credibilidad de la fuerza militar estadounidense, ha socavado aún más el predominio de Estados Unidos y su moneda en la economía política global, y ha fortalecido la tendencia hacia el ascenso de China como una alternativa al liderazgo estadounidense en el este asiático y más allá". Mientras Estados Unidos se distrae con sus conflictos en Medio Oriente, China aprovecha la oportunidad de aumentar su influencia, que se volverá relativamente mayor conforme se deteriore la opinión global sobre Estados Unidos.

En este sentido, algunos observadores de la política internacional señalan que la era norteamericana será reemplazada por la de oriente; el historiador Niall Ferguson ha escrito que el sangriento siglo XX fue testigo del "declive de Occidente" y de una "reorientación del mundo" hacia el Oriente. Los realistas, por su parte, señalan que esta transición será conflictiva, llena de desconfianzas y de visiones contrarias. Mientras China tratará de configurar las reglas del juego internacional, habrá países que la perciban como una amenaza de Oriente a Occidente.

La India también hace parte del peligro que Occidente ve en Oriente, en una cultura desconocida que utiliza el poder suave, así como en una potencia militar con bomba atómica que pretende aumentar su poder. Resulta sorprendente el desarrollo de este país durante los últimos años en el plano de la informática, la agricultura y la salud, entre otros. Tiene un gran liderazgo regional, pero además una política exterior muy activa, orientada al multilateralismo no sólo de movimientos como el de los No-Alineados, sino también en las Naciones Unidas, aspirando a ser miembro permanente del Consejo de Seguridad y a desempeñar un papel relevante como vocero de los países del Sur. Las relaciones exteriores de India son notables por el mesurado activismo en Asia, en particular, y en el mundo en desarrollo, en general. Ha procurado construir sus vínculos tradicionales con África y cultivar lazos más fuertes con países latinoamericanos, en especial a través de su programa "Foco: América Latina".

Pero no sólo China e India constituyen un contrapeso para Estados Unidos. Otros, como Rusia y la Unión Europea, hacen parte del ajedrez mundial que debilita su hegemonía. No obstante la potencia norteamericana es el país

con un mayor gasto militar, que asciende a los 530 billones de dólares, seguido del Reino Unido con 60 billones. China, por su parte, ocupa un cuarto lugar – luego de Francia – , Rusia el séptimo y la India el décimo.[2]

Por otra parte, a nivel interno la hegemonía norteamericana se relaciona con su situación económica y con el apoyo que la población le brinde a sus políticas domésticas e internacionales. Aquí el Congreso y los llamados "públicos atentos" desempeñan un importante papel. El cambio ocurrido en la composición del Congreso Norteamericano debilitará las acciones de la Casa Blanca, generándose un giro tanto en el discurso como en la práctica, buscando conciliar posiciones con los republicanos.

El partido Republicano ha sido activo y se ha opuesto radicalmente a las acciones orientadas a la renormalización de las relaciones con Cuba, como el primer mandatario trató de hacerlo a comienzos de su administración. De igual manera, la reforma a la salud presentó innumerables obstáculos. Y, en general, el Tea Party ha desempeñado un papel opositor, el cual incidió directamente en la configuración de las nuevas fuerzas del Congreso elegido en las elecciones del 2 de noviembre de 2010. Sin embargo, está por verse el futuro de esta fuerza política: si logra consolidarse o si, por el contrario, es un fenómeno coyuntural en contra del actual Presidente Obama.

A su vez, la crisis económica continúa afectando la población sin lograr una recuperación. No obstante, habrá que esperar si el Presidente Barack Obama logra, además, recomponer el poderío norteamericano a nivel mundial y regional, e impulsar ciertos proyectos en el Parlamento. Por lo pronto parece difícil por los mismos cambios que se presentan en América Latina y por la nueva composición de un Congreso mayoritariamente Republicano.

AMÉRICA LATINA Y SU INSERCIÓN INTERNACIONAL

América Latina presenta una serie de retos internos y externos, tanto estructurales como coyunturales. Muchos de ellos vienen de tiempo atrás y varían según países y temas. Sin lugar a dudas, estos desafíos reflejan su diversidad regional.

América Latina: una región asimétrica

Latinoamérica es heterogénea. Durante muchos años, analistas, principalmente europeos y norteamericanos, creyeron que América Latina era una unidad. Hoy día existe claridad de que hay varias regiones o grupos de países en

[2] Reporte SIPRI sobre seguridad internacional, fuente: http://biblioteca.cide.edu/Datos/COPPAN/2008/febrero/290208_Reporte%20SIPRI%20sobre%20seguridad%20internacional.pdf

América Latina, como el Cono Sur, la Región Andina, el Gran Caribe, y México, en muchos aspectos más vinculados con Norteamérica, Estados Unidos y Canadá y el primer mundo, que con el resto de los países latinoamericanos.

El Cono Sur ha estado impregnado de una historia de dictaduras pero actualmente tiene gobiernos elegidos democráticamente, algunos de ellos denominados como de "nueva izquierda". Es el caso de Argentina y, en menor medida, de Brasil, país que tiene un gran liderazgo. Es una región que padeció recientemente crisis económicas que afectaron a países como Argentina y Brasil, y es también un grupo que toma fuerza con el MERCOSUR.

Por su parte, la Región Andina se encuentra muy convulsionada, atraviesa una crisis multidimensional que se manifiesta a nivel regional y, en particular, en cada uno de los países que la integran[3], cuya solución necesita liderazgo, voluntad política, identidad así como también cooperación regional y de otros actores internacionales. Las acciones de Estados Unidos son insuficientes y fragmentan la región, requiriéndose en cambio, un papel más activo de potencias como Brasil y la Unión Europea. Estos países integraron la Comunidad Andina de Naciones que con el retiro de Venezuela se ha visto debilitada.

La región en la que se observa una mayor diversidad es el Gran Caribe, que comprende la parte insular y también continental que en América Latina presenta vertiente hacia el mar Caribe: las islas anglófonas, francófonas e hispanoparlantes, que son independientes, territorios de ultramar y protectorados y, además, Centroamérica, México, Venezuela y Colombia.

Esta composición implica, desde el punto de vista económico, la existencia de un mercado caracterizado por la diversidad y la heterogeneidad. En un extremo se encuentra la economía mexicana, décimo exportador mundial con ventas totales por más de 130 mil millones de dólares – único país del gran Caribe que supera los 100 mil millones de dólares – ; y al otro extremo, economías pobres y débiles como Haití, único país de la región calificado de PMA – países menos avanzados de la tierra – por las Naciones Unidas.

A nivel político, los estados que integran el Gran Caribe conllevan diversos márgenes de autonomía, soberanía, desarrollo político y relacionamiento externo. Caracterizada también, por ser la única región del hemisferio que presenta un mosaico de influencias europeas, ya que confluyen la británica, la española, la francesa, la holandesa y hasta la danesa, como fue hasta los años veinte la posesión de Dinamarca de las islas Vírgenes, hoy estadounidenses.

La historia y geopolítica del Caribe ha estado impregnada de la presencia de potencias externas como Gran Bretaña, Francia, Holanda, Rusia (antigua Unión Soviética) o Estados Unidos, que dependiendo del momento histórico,

[3] Se manifiesta a nivel de su gobernabilidad, democracias de baja intensidad, precariedad institucional, crisis de los partidos políticos, indicadores socio-económicos.

compitieron por su permanencia y expansión en este espacio geográfico. Sin embargo, actualmente el interés por esta región geográfica ha disminuido.

Países como Gran Bretaña, Francia y Holanda son los que tienen una mayor historia y presencia en la región en términos jurídicos y políticos, sin dejar de mencionar los económicos que hacen alusión al Acuerdo de Lomé y a preferencias arancelarias. De alguna manera se podría decir que una mayor presencia europea en El Caribe serviría no sólo de puente para la profundización de vínculos con América Latina, sino también, como punto de equilibrio para las relaciones de Estados Unidos con América Latina y el Caribe.

Tendencias latinoamericanas

La heterogeneidad latinoamericana se vincula y acompaña, a su vez, de una serie de tendencias y búsquedas de nuevas asociaciones, de procesos democráticos más integrales y de políticas más autónomas. Entre ellas se mencionan: la crisis de la integración y el malestar con la democracia.

Crisis política y de la concepción de integración tradicional

La primera tendencia que se observa es la crisis política y de la integración que sale a la luz pública con el retiro de Venezuela de la Comunidad Andina de Naciones y del Grupo de los Tres. Esta es una encrucijada que venía de tiempo atrás, debido a la falta de voluntad política de algunos de los gobernantes, así como a la necesidad de liderazgos más decididos y continuos.

Resulta relevante cuestionarse acerca de la relación entre la integración política y la económica, en el sentido de si un grupo de países como los andinos requeriría tener una integración política para poder avanzar en la económica. Por otra parte, preguntarse si será más bien que en torno a un producto se podría llegar a una asociación de países.

Pero si la integración de países se cuestiona, de manera reciente la integración energética ha tomado fuerza. Ésta es una idea que viene de tiempo atrás, desde el Pacto de San José y del mismo grupo de alto nivel de energía del Grupo de los Tres, pero que ahora se retoma con el liderazgo primero de México hacia Centroamérica, y luego con el de Venezuela y los altos precios del petróleo. Ello ha dado lugar a cinco ejes energéticos complementarios y claramente diferenciables que integran la región y permiten una proyección externa. Son ellos: el eje Paraguaná, Venezuela-las Ballenas en la Guajira colombiana; el poliducto Chocó – el Pacífico; el eje Venezuela – Argentina; Puebla – Panamá; y Petrocaribe. Se abre así un nuevo camino para la integración latinoamericana que constituye una segunda tendencia: el de la interconexión energética.

De todas maneras, en Suramérica se han venido presentando unos acercamientos liderados por Brasil desde el año 2000, en materia comercial, de infraestructura, de energía, de política y de seguridad. Dicha aproximación ha estado acompañada de divergencias y tensiones. No obstante, se ha llegado a concretar propuestas como la de UNASUR y la del Consejo de Defensa Suramericano que se están consolidando pese al fallecimiento de su secretario general Néstor Kirchner y del retiro de Luis Ignacio Lula de la Presidencia de Brasil.

UNASUR y la búsqueda de la asociación de países suramericanos

La Unión de Naciones Suramericanas la integran los 12 países y tiene como órganos el Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno, el de cancilleres y el de delegados, y la Secretaría General. A su vez, prevé un Parlamento Suramericano en Cochabamba (Bolivia). En cuanto a la financiación, el convenio constitutivo tiene "cuotas diferenciadas de los Estados miembros a ser determinadas por resolución del Consejo de cancilleres, teniendo en cuenta la capacidad económica de cada país, la responsabilidad común y el principio de equidad". Resulta ser una asociación e integración de países muy atractiva para aumentar el poder negociador de la región y, a su vez, ubicarse de manera más positiva en el escenario internacional. Tiene un PIB de US $ 973.613 millones, siendo la quinta potencia mundial; una población de 361 millones, la cuarta en el ámbito mundial; posee una superficie de 17 millones de kilómetros cuadrados; sus exportaciones ascienden a 181.856 millones de dólares; abarca el 27% del agua dulce del mundo; tiene 8 millones de kilómetros cuadrados de bosque. Es la región que más alimentos exporta en el mundo; dispone de hidrocarburos para 100 años. Por otra parte, el 95% de sus habitantes tienen una sola religión, compartiendo valores y una historia en común. De todas maneras, la viabilidad de esta asociación dependerá de la voluntad política de sus gobernantes, así como de la consolidación del liderazgo que ejerza un país como Brasil. La sociedad en general de los 12 países miembros ve con simpatía este proyecto a pesar de la inconformidad que manifiesta a nivel de la precariedad de la democracia.

Malestar con la democracia

En tercer lugar, en América Latina se presenta malestar con una democracia que no ha llenado las expectativas de sus ciudadanos. Se observa un déficit social en términos de pobreza, empleo, educación y salud, entre otros indicadores socio-económicos. A su vez, la población solicita una democracia que sobrepase el ámbito electoral y que conduzca a una democracia más participativa, teniendo en cuenta las exigencias de los diversos movimientos sociales e indígenas que han tomado fuerza en la región y, de manera particular, en paí-

ses como Ecuador, Bolivia y Perú. Estos actores se sienten poco representados y consideran que carecen de canales reales y permanentes de participación.

Al trasladar estas peticiones al ámbito internacional, se solicita también la incorporación de la sociedad civil a la diplomacia. El gran cuestionamiento gira en torno a cómo se van a vincular los diferentes grupos que integran la llamada sociedad civil en el proceso de toma de decisiones, si se hará por tema y grupo, y/o de manera permanente o coyuntural según la voluntad política del jefe de turno, como ha predominado la gran mayoría de las veces.

En el sistema interamericano se han realizado esfuerzos relacionados con el fortalecimiento de la democracia, como, por ejemplo, la Resolución 1080 de 1991, la Carta Democrática de 2001, la Conferencia Especial en materia de Seguridad, celebrada en el 2003, así como toda una serie de actividades que lleva a cabo la Secretaria de Asuntos Políticos – anterior Unidad para la Democracia – de la OEA, la cual sobresale por la observación electoral, la búsqueda de la sustentabilidad democrática y la modernización del Estado.

Gobiernos más autónomos en lo externo y con mayor contenido social en lo interno

En cuarto lugar, se presencia una serie de gobiernos que, aunque no-homogéneos, los han denominado de "nueva izquierda"[4] y que podemos agrupar en dos tendencias: la más pragmática integrada por Brasil y Uruguay, y la populista con Venezuela, Bolivia y Ecuador.[5] De todas maneras, ambos grupos, aunque no plantean rupturas sino continuidades, si enfatizan en un mayor contenido social.

A pesar de que con estas tendencias América Latina presenta mayores niveles de autonomía, parecería que la región pierde interés para Estados Unidos. A inicio de la administración de Obama se tuvieron muchas expectativas. Se pensó que Brasil, por la "alianza estratégica" con Estados Unidos a la que se refirió el nuevo residente de la Casa Blanca, podría ser el vínculo entre ambas partes.

Sin embargo, se observa que, después del 11 de septiembre de 2001, esa potencia ha concentrado sus esfuerzos fuera de la región y que, en el mejor de los casos, prioriza la andina y dentro de ella, a Colombia. De ahí que analistas se refieran a que Estados Unidos está perdiendo América Latina y que su recuperación requeriría de cambios sustanciales en materia migratoria y agrícola. Sin embargo, la relación entre ambas regiones ha evolucionado y actualmente atraviesa una transición.

[4] Teodoro Petkoff, *Las dos izquierdas*, "Nueva Sociedad", núm. 197, mayo-junio 2005.

[5] Jorge Castañeda, *The Forgotten Relationship*, "Foreign Affairs", mayo-junio 2003.

ESTADOS UNIDOS – AMÉRICA LATINA: AMBIVALENCIA Y TRANSICIÓN EN SUS RELACIONES

Las relaciones Estados Unidos-América Latina presentan diferentes etapas desde la Doctrina Monroe de 1823 de "América para los Americanos", del Destino Manifiesto, y del Panamericanismo que se inició en 1880. En este sentido, podemos diferenciar varias etapas:

De 1880 a 1933

Este período incluye varios matices que van desde el Panamericanismo, pasando por una Diplomacia del Gran Garrote que hacen alusión a una serie de intervenciones norteamericanas en América Latina. En este marco Nicaragua estuvo intervenida de 1912 a 1933; Haití de 1915 a 1934; República Dominicana de 1916 a 1924; y México de 1914 a 1916. A su vez, la Diplomacia del Dólar se hizo presente con una serie de inversiones norteamericanas, principalmente de petróleo y banano, pero también con algunos préstamos que ese país brindó a la región. El caso colombiano fue particular debido a que también recibió dinero por la indemnización de la pérdida de Panamá, de ahí que la década de los 20 del siglo XX fuera denominada de "prosperidad al debe". Este período fue testigo de acontecimientos como la Primera Guerra Mundial, las revoluciones rusa y mexicana, la separación de Panamá de Colombia y, en general, la definición de límites territoriales en varios países latinoamericanos. Colombia define sus fronteras, pero es también epicentro de conflictos sociales como la conocida Masacre de las Bananeras. En este contexto, el Panamericanismo condujo a la expansión y dominio norteamericano, ocasionando una profunda desconfianza de América Latina hacia ese país debido a las constantes intervenciones en el Caribe, Centroamérica y México.

De 1934 a 1959

Durante esta etapa se presentaron dos características en las relaciones de Estados Unidos con América Latina. La primera hace alusión al tránsito hacia una Diplomacia del Buen Vecino por medio de la cual Estados Unidos retiró sus tropas de países latinoamericanos y se negó, por ejemplo, a intervenir en los asuntos internos de Panamá. Desde 1936, se hizo más palpable el paso de la intervención a la cooperación, política que se vinculó con el Presidente Franklin Delano Roosvelt. Por otra parte, estos años fueron testigo de nacionalizaciones como la del petróleo en México, en 1937, y de la adopción de un protocolo relativo a la no intervención.

No obstante, la Segunda Guerra Mundial confirmó y profundizó la hegemonía de Estados Unidos en América Latina en el marco de una política de buena vecindad y, posteriormente, de aliados de guerra contra los países del eje. A su vez, se inició una bipolaridad entre esa potencia y la antigua Unión Soviética que va incidir en los asuntos políticos y económicos debido a la relevancia de la variable militar durante estos años. En este contexto, las Naciones Unidas se crearon en 1945, la Organización de Estados Americanos en 1948, y se suscribió el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, TIAR, en 1947, que respalda la seguridad en el continente y que, posteriormente, a comienzos del siglo XXI se vincula con la OEA.

De 1960 a 1989

Esta etapa se inició con la Revolución Cubana y el temor norteamericano a la expansión de la ideología comunista en el continente. Es por ello que el Presidente John F. Kennedy implementó dos estrategias: la de la acción cívica orientada a una interacción entre los ejércitos latinoamericanos, y la de la Alianza para el Progreso que desarrolló medidas económicas como reforma agraria y de vivienda. Sin embargo, ambas políticas fracasaron y la izquierda tomó fuerza en el continente. El gobierno norteamericano trató de impulsar dichas medidas sin contar con el apoyo de los países latinoamericanos. A partir de los años setenta se observaron una serie de cambios en el escenario internacional, relacionados con el surgimiento de nuevos polos de poder como Japón y Alemania a nivel global, y México y Brasil en el ámbito regional. A su vez, aparecen nuevos actores diferentes al Estado y la interacción entre lo económico y político por un lado, y lo interno con lo externo empezó a percibirse de manera mucho más clara e interdependiente. Por otra parte, se presenta un debilitamiento de los Estados Unidos en el escenario regional debido a su crisis económica y también a su pérdida de legitimidad, lo cual se acentuó con el "Síndrome del Vietnam", los conflictos étnicos y su política hacia Centroamérica. Con Ronald Reagan se dieron intentos de recomposición hegemónica, contrarrestados por las acciones latinoamericanas y la búsqueda de mayores márgenes de autonomía regional.

De 1990 a 2001

Con la caída del Muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría se inició una nueva etapa en las relaciones de Estados Unidos con América Latina, marcada por la aparición de los nuevos temas de la agenda internacional, la interdependencia y la vinculación entre lo interno y lo externo.

Los cambios ocurridos en el ámbito internacional y la transición hacia un nuevo orden condujeron a dos tendencias principales. La primera de ellas, relacionada con la conformación y/o consolidación de bloques regionales que hace alusión a la pérdida de importancia de la variable militar y al fortalecimiento de temas económicos y políticos. A partir de entonces, Estados Unidos impulsó el ALCA – claramente desde la Cumbre de Miami en 1994 – , y tomaron fuerza los aspectos relacionados con los derechos humanos, las drogas ilícitas y el medio ambiente, reformulándose la orientación de grupos de integración como la Comunidad Andina, CAN. No obstante, muchas de estas características se complejizaron a partir del 11 de septiembre de 2001 y el énfasis de los Estados Unidos en su lucha contra el terrorismo.

De 2001 a 2009

El poder militar retomó fuerza durante este período en el que el gobierno de los Estados Unidos fomentó una política de "guerra preventiva", de amigos – enemigos, desconociendo la importancia del multilateralismo y de los principios del derecho internacional, formulando así una nueva doctrina de seguridad nacional. Durante este período, las amenazas fueron difusas y presentaron un carácter transnacional. No se luchó contra los Estados y agresiones externas a la territorialidad o a una ideología en particular, sino que aspectos relacionados con la cultura, las nacionalidades, las etnias y las religiones entraron a sustituir la anterior concepción de guerra y conflicto. En este contexto, Estados Unidos construyó nuevas alianzas y categorizó las diversas regiones del mundo, en función de las amenazas hacia su país provenientes de las organizaciones islamistas radicales, capaces de volver a actuar en su propio territorio. Por otra parte, el presidente George W. Bush abandonó compromisos internacionales en materia armamentista y de medio ambiente, negándose a suscribir la Convención de Kioto, de Ottawa y a asistir a reuniones sobre armas pequeñas y ligeras, temas que directa e indirectamente afectaban Latinoamérica. El desinterés de Estados Unidos por América Latina fue creciendo y la agenda se fue circunscribiendo a la seguridad y a unos pocos países. El comercio y el petróleo, así como el terrorismo y las drogas fueron los temas prioritarios para las relaciones bilaterales. En ese orden de ideas, la Región Andina adquirió un especial significado por la agudización de actividades vinculadas con el negocio de las drogas y la expansión del conflicto interno colombiano, así como también porque en ella se ubicaban cinco grupos identificados como terroristas: las Autodefensas Unidas de Colombia AUC, el Ejército de Liberación Nacional ELN, las Fuerzas Armadas de Colombia FARC, el Movimiento Armado Túpac Amaru y Sendero Luminoso. Los dos últimos se localizaban en el Perú y los otros tres, en Colombia. A su

vez, esta región posee grandes recursos energéticos prioritarios para los intereses norteamericanos.

Durante estos años, la región andina se encontró en la mira de la comunidad internacional y de Estados Unidos, en particular, debido a la convergencia de diversas fracturas y crisis. Se percibió a Colombia como un país desestabilizador a nivel regional y hemisférico, llegando incluso a calificársele de Estado Fallido. Se temió que problemas como las drogas, los desplazados y los grupos alzados en armas se expandieran hacia los países vecinos con fronteras más abiertas, interdependientes y porosas. Por su parte, el Plan Colombia, las fumigaciones y la interrupción de las negociaciones de paz, contribuyeron a incrementar los desplazados hacia Ecuador y Venezuela, países que, a su vez, temieron la regionalización del conflicto interno colombiano.

Países como China y, en menor medida, India y Rusia aprovecharon el vacío que dejó Estados Unidos en América Latina, buscando una presencia más activa y fortaleciendo vínculos con Brasil, Venezuela, Chile y Perú, entre otros, en temas como comercio, inversiones y energía.

De 2009 en adelante

La llegada de Barack Obama a la Casa Blanca significó un cambio para Estados Unidos, creó expectativas en América Latina, pero rápidamente mostró una continuidad en el desinterés de ese país hacia la región. Mucho se ha especulado acerca de esta tendencia y de la percepción que para el interés nacional estadounidense han significado subregiones latinoamericanas como Centroamérica y Suramérica.[6] Más aún, hoy en día, cuando se consolida una tendencia social demócrata y de "nueva izquierda" en varios gobiernos, principalmente, suramericanos. Sin embargo, son varios los países que continúan sin saber que quieren de su relación con Estados Unidos. Se quieren políticas más autónomas, pero sus economías siguen girando y dependiendo de esa potencia. En este sentido, son dicientes los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador.

Inicialmente, con el presidente Obama se observó un cambio de estilo en sus relaciones con América Latina, orientado hacia el multilateralismo y la cooperación[7], de alguna manera similar a lo que se denominó la Política del Buen Vecino durante el gobierno de Franklin D. Roosvelt. Sin embargo, más adelante, los países latinoamericanos percibieron con decepción las acciones de la Casa Blanca frente a temas prioritarios para la región como la migración. Sin lugar a dudas la crisis económica norteamericana permea sus relaciones

---

[6] Luis Maira, *El próximo gobierno estadounidense y la América del Sur*, "Foreign Affairs Latinoamerica", vol. 5, núm. 4, 2008.

[7] Peter Hakim, *Un decepcionante primer año: Obama y Latinoamérica*, "Foreign Affairs Latinoamérica", vol. 10, núm. 1, 2010.

externas, y aunque inicialmente tuvo apoyo de un Congreso Demócrata, lentamente fue encontrando obstáculos dentro del mismo y principalmente de representantes del Tea Party.

Hoy en día, dos temas resultan prioritarios: la seguridad energética y la sostenibilidad ambiental. Frente a ambos se construyen una serie de acciones birregionales en las que hay que recordar que para Estados Unidos la cooperación energética resulta fundamental, pero que en el tema ambiental se ha distanciado de convenciones internacionales como la de Kioto.

En el ámbito bilateral, países como Cuba, México y Brasil ocupan un lugar prioritario que incluso frente a los dos últimos el presidente Obama se ha referido a una "relación estratégica".

Cuba constituye su principal reto y los latinoamericanos tienen grandes expectativas frente al acercamiento que se presentó al comienzo de su administración. La isla hace tiempos dejó de ser una amenaza para los norteamericanos, pero sí hay aspectos, como el de los derechos humanos, que van a ser sensibles en la relación bilateral. Raúl Castro propuso canjear a presos castristas en Estados Unidos por disidentes presos en la isla. Además, Obama se ha visto presionado por dirigentes de la región que piden que Estados Unidos abra la mano al régimen cubano.

En cuanto a México y Brasil son éstas potencias medias regionales que aspiran a un mayor posicionamiento en el escenario internacional. Para la primera resultará más difícil por la crisis tan profunda que está ocasionando el narcotráfico en un país que tiene una frontera con Estados Unidos de más de 3000 kilómetros. Al contrario, Brasil tiene mayor legitimidad internacional y una gran voluntad política y de liderazgo, tan como lo ha manifestado la recién elegida Dilma Rousseff que representa una continuidad del Partido de los Trabajadores en el poder.

Durante los últimos diez años y sobre todo durante el gobierno de George W. Bush, se creyó que Colombia podría ser el puente y bisagra para el acercamiento de Estados Unidos hacia América Latina, lo cual creó expectativas, pero que terminó en un aislamiento de ese país del escenario regional.

COLOMBIA – ESTADOS UNIDOS: ENTRE EL RESPICE POLUM Y LA DIVERSIFICACIÓN DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Durante el siglo XX, Colombia construyó una alianza especial con los Estados Unidos que algunos analistas denominaron como *Respice Polum*[8] – mira a la Estrella Polar – y que tuvo momentos muy breves de distanciamiento y autonomía, e incluso espacios también de mayor estrechamiento, como el que

[8] Durante el gobierno de Marco Fidel Suárez (1918–1921) se propuso el *Respice Polum* de la política exterior colombiana que hace un llamado a construir alianzas con ese país.

ocurrió durante los gobiernos de George G. Bush (2001–2009) y Álvaro Uribe (2002–2010). Estas relaciones abarcaron elementos ideológicos[9] como la concepción compartida frente a Cuba durante los sesenta, y más adelante, a partir de los noventa, el énfasis en los principales temas de la agenda internacional como terrorismo y drogas ilícitas.

Varias características valen la pena resaltar de estas relaciones. En primer lugar, Colombia siempre ha creído que Estados Unidos le ayudaría a solucionar problemas fronterizos como los que actualmente aún presenta con Nicaragua y Venezuela. En la práctica no ha sido clara tal colaboración, y más bien al contrario: la alianza de Colombia con Estados Unidos y con ello programas de cooperación militar como el Plan Colombia y el Plan Patriota han ocasionado desconfianza y tensión con los países vecinos. Tampoco le sirvió para solucionar el conflicto con el Perú a comienzos de los años treinta del siglo XX.

En segundo lugar, desde la década de los noventa, se presenció una narcotización de las relaciones con los Estados Unidos, profundizada durante el gobierno del presidente Ernesto Samper (1994–1998) por el escándalo del proceso 8.000 a raíz de ingresos de dineros provenientes de la droga a la campaña presidencial. En 1996 y 1997, Estados Unidos descertificó a Colombia por la falta de cooperación frente al tema del narcotráfico.[10]

En este sentido, desde el gobierno de Samper, se pueden diferenciar varias fases y momentos de distanciamiento y cooperación: a) el primer año de su gobierno en el que predominó una relación de trabajo regular, b) desde agosto de 1995 hasta febrero de 1997, de distanciamiento, desconfianza y falta de interlocución, período durante el cual Colombia careció de Embajador ante la Casa Blanca y su principal interlocutor era el jefe de la policía Rosso José Serrano, c) a partir de marzo de 1997 se presentó una renormalización gradual, con reuniones de trabajo entre ambos gobiernos, que culminó con el nombramiento de Embajador colombiano, Juan Carlos Esguerra, ante el gobierno de los Estados Unidos. Durante estos años Colombia tuvo obstáculos para la consecución de visas y exportación de productos que tradicionalmente había enviado a ese país como las flores y las confecciones.

En agosto de 1998, asumió la presidencia de Colombia Andrés Pastrana Arango que construyó una nueva alianza con los Estados Unidos frente a la cual los analistas se refieren a un Nuevo *Respice Polum* de la política exterior colombiana que apunta a una "intervención por invitación".[11] A partir de entonces

---

[9] Jorge Domínguez, *Las relaciones contemporáneas Estados Unidos-América Latina: entre la ideología y el pragmatismo*, "Foreign Affairs" en Español, vol. 7, núm. 4, octubre-diciembre 2007.

[10] Cada año, el gobierno de los Estados Unidos certifica o no a los países en materia de cooperación de la lucha contra las drogas ilícitas.

[11] Arlene B. Tickner, *Intervención por invitación, claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales*, "Colombia Internacional", núm. 65, enero-junio 2007.

y, sobre todo, durante los últimos ocho años y el gobierno de Álvaro Uribe, se afianzó dicha tendencia enmarcada en una cooperación militar que va desde la ayuda económica hasta la utilización de Bases Militares, ocasionando una gran polémica a nivel de la región.

A partir del 2001, Estados Unidos y Colombia unieron esfuerzos desconociendo la existencia de un conflicto armado y calificándolo de terrorismo. Asimismo, se vinculó más directamente guerrilla-narcotráfico-terrorismo. De esta manera, se pasa de una narcotización a una securitización de las relaciones entre los dos países, y comienza a percibirse a Colombia como una amenaza para la seguridad regional.

En este contexto, Estados Unidos propicia una cooperación condicionada en la región, dependiendo de la mayor o menor colaboración frente al tema de seguridad – terrorismo, drogas, etc. Y lo que se había creído anteriormente de que Colombia podría ser el puente para el acercamiento entre Estados Unidos y América Latina, se queda tan sólo a nivel de la especulación. Todo lo contrario, al finalizar el gobierno de Álvaro Uribe, el país se encontraba completamente aislado del escenario internacional con tensiones, conflictos y/o rupturas con dos de sus vecinos: Ecuador y Venezuela.

Fue así como durante el gobierno de Álvaro Uribe, la política exterior colombiana se convirtió en un instrumento del Programa de Seguridad Democrática. Muchas de sus acciones se orientaron a la búsqueda de cooperación económica y legitimidad para llevar a cabo dicho programa. Esto condujo a afianzar los vínculos con Estados Unidos, a distanciarse de América Latina y Europa, y a ignorar la región Asia-Pacífico. A su vez, estos años se caracterizaron por un acercamiento personal y una Diplomacia Presidencial en la que el Ministerio de Defensa jugó un importante papel debido al énfasis en el tema de la cooperación militar proveniente de ese país.

Este es el panorama que encuentra Juan Manuel Santos cuando llega a la Presidencia. El nuevo residente de la Casa de Nariño inicia todo un giro en su inserción internacional y, de manera particular, con Estados Unidos: una ampliación y diversificación de la agenda entre los dos países, enmarcada en una visión global e integral de la relación con ese país y con el resto del mundo.

Hacia una nueva agenda Colombia-Estados Unidos

Desde su posesión el 7 de agosto de 2010, el presidente Santos y su canciller María Ángela Holguín han tenido diversos encuentros con autoridades norteamericanas a nivel bilateral y multilateral. De ellos vale la pena resaltar:

- El lanzamiento de un diálogo binacional de alto nivel. Se plantea el inicio de una nueva era en las relaciones bilaterales (periódico "El Tiempo", octubre 25 de 2010)

- La transformación y "nacionalización" del Plan Colombia[12], iniciativa que se mantuvo por más de una década y que se transforma con un menor aporte económico norteamericano.
- La desecuritización y desnarcotización de la agenda binacional y su orientación integral sobre temas que interesan mutuamente. Para ello se incluyen temas bilaterales y multilaterales como medio ambiente, comercio y energía, entre otros. En este sentido el primer encuentro con el subsecretario de Estado, James Steinberg, tuvo 3 mesas de trabajo: derechos humanos, energía y ciencia y tecnología.
- La reorientación y búsqueda de una política de Estado hacia los Estados Unidos con un liderazgo y coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En este contexto y con estos énfasis, el comercio y la inversión continúan siendo temas relevantes dentro de una agenda integral y pragmática.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Los cambios que se presencian en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina se originan en el debilitamiento de esa potencia a nivel del sistema internacional y en la búsqueda de mayores márgenes de autonomía latinoamericana. No obstante, constituyen giros motivados, a su vez, por proyectos políticos divergentes al norteamericano y por elementos internos como la composición del Congreso Norteamericano. Estos aspectos se enmarcan en la crisis financiera internacional que presenta diversos efectos.

Dichas modificaciones hacen parte de una transición que se observa hacia un Nuevo Orden Mundial en el que empieza hablarse de un "declive de Occidente" y de un traspaso de poder dominante hacia Oriente a la cabeza de países como China. En estos cambios el surgimiento de potencias medias como Brasil y México en América Latina, y la relevancia de elementos diferentes al militar – es decir, el poder suave – adquieren un especial significado al valorar aspectos como los culturales y el multilateralismo, conduciendo muy seguramente en el futuro, al diseño, construcción y ejecución de nuevos regímenes internacionales.

América Latina carece de consenso en torno a la búsqueda de la integración y de la relación con Estados Unidos, lo cual refleja su heterogeneidad regional, su historia y vulnerabilidades. La llamada nueva izquierda aboga por relaciones más autónomas y diversificadas, pero cae en la retórica y en

---

[12] Por medio del Plan Colombia, Estados Unidos ha desembolsado más de US$6.000 millones para este proceso. Gracias a este aporte, existe hoy una Fuerza Pública bien dotada y capacitada para el manejo de la seguridad, razón por la cual Colombia ha podido exportar su experiencia en esta materia y ha generado confianza para el comercio y la inversión extranjera. Desde la segunda mitad de esta década, se sabía que el aporte norteamericano iría disminuyendo y más hoy en día con su crisis financiera, y se iría orientando hacia una "nacionalización" del Plan Colombia.

contradicciones entre lo que dice y hace. En este sentido se presentan elementos estructurales y otros más coyunturales que apuntan a los rasgos idiosincráticos de sus gobernantes y a la implementación de proyectos políticos que chocan con el déficit en la calidad de las democracias latinoamericanas.

Las relaciones entre Estados Unidos y América Latina han variado durante el último siglo, pasando de una intervención impuesta a una cooperación y colaboración – aunque en muchos casos condicionados. No obstante, esa potencia percibe una serie de amenazas que atentan contra su seguridad como el terrorismo y las drogas, entre otras, que le ha llevado a construir alianzas con algunos países como Colombia, pero que, al mismo tiempo, ha generado y aumentado la desconfianza en la región. Esta situación hace parte de un declive de los Estados Unidos y un creciente desinterés de ese país hacia América Latina.

Se creía que, con la llegada del Presidente Barack Obama a la Casa Blanca, se iría a producir un giro en las relaciones y un acercamiento de ese país hacia América Latina. Al menos, al comienzo dio muestras de ello, con sus pronunciamientos en torno a Cuba, el multilateralismo y la construcción de alianzas estratégicas con Brasil y México. No obstante, la crisis económica y la nueva composición del Congreso muy probablemente postergarán dicho acercamiento, al menos en temas prioritarios como la migración y la agricultura, dejando un vacío que es aprovechado por China y la India, y en menor medida también por otros países como Rusia y Corea del Sur. Sin embargo, se observa procesos de consulta y diálogo y, sobre todo, un nuevo estilo en el relacionamiento.

Por otra parte, históricamente las relaciones entre Colombia y los Estados Unidos se caracterizaron por la subordinación y dependencia – de *Respice Polum* – con momentos muy cortos de autonomía. Durante los últimos años, se enmarcaron en una narcotización y posterior securitización, dentro de la cual el Ministerio de Defensa ejerció un liderazgo. En este contexto, la política exterior fue un instrumento del Programa de Seguridad Democrática impulsada por el Presidente Álvaro Uribe que buscó cooperación y legitimidad internacional para llevar a cabo dicho plan.

Aunque el tema militar fue prioritario para la relación, el comercio y las inversiones ocuparon un lugar destacado. Colombia suscribió un tratado de libre comercio con ese país. Estos temas duros de la relación binacional opacaron otros aspectos relevantes para el interés nacional colombiano como la migración, la ciencia y tecnología y el energético.

Desde el 7 de agosto de 2010 y con la llegada del presidente Juan Manuel Santos a la Casa de Nariño se amplía la agenda bilateral entre los dos países aunque continúa presente, por lo pronto, la ambivalencia y la necesidad de una mayor diversificación de las relaciones internacionales colombianas.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones y a manera de síntesis, América Latina requiere:

1. Profundizar el pragmatismo que se inicia en las relaciones bilaterales
2. Diseñar una agenda propositiva con Estados Unidos
3. Consolidar la democracia
4. Fortalecer la integración, la diplomacia asociativa y el multilateralismo
5. Profundizar la diversificación de sus relaciones internacionales, orientándose a una inserción más positiva de la región en el escenario internacional.

BIBLIOGRAFÍA

Ardila Martha, *Evolución de las relaciones Estados Unidos-América Latina*, en: *América Latina: Herencias y desafíos,* Universidad Externado de Colombia-Pretextos, Bogotá 2003.

Bingwen Zheng, *China's Economic Development and the Relations between China and Latin America*, en: Grace Jaramillo (comp.), *Relaciones Internacionales: los nuevos horizontes*, FLACSO, Quito 2007.

Castañeda Jorge, *The Forgotten Relationship*, "Foreign Affairs", mayo-junio 2003.

Domínguez Jorge, *Las relaciones contemporáneas Estados Unidos-América Latina: entre la ideología y el pragmatismo*, "Foreign Affairs" en Español, vol. 7, núm. 4, octubre-diciembre 2007.

Fernández Saavedra Gustavo, *"Notas sobre las relaciones de América Latina con EE.UU".* 'Revista Umbrales Ciencias Sociales", vol. 1, núm. 19, 2009.

Hakim Peter, *Un decepcionante primer año: Obama y Latinoamérica*, "Foreign Affairs Latinoamérica", vol. 10, núm. 1, 2010.

Hass Richard, *La era de la no polaridad*, "Foreign Affairs Latinoamerica", vol. 8, núm. 3, 2008.

Maira Luis, *El próximo gobierno estadounidense y la América del Sur*, "Foreign Affairs Latinoamerica", vol. 5, núm. 4, 2008.

Perales José Raúl, Osborne Benjamin T., Casas-Zamora Kevin, Robert Maryse, Lewis David E, *Caught in the Global Hurricane: Debating the Caribbean's Development Challenges in an Uncertain World*, Woodrow Wilson Center for International Scholars, Mayo. Conference Report, Washington 2010.

Petkoff Teodoro, *Las dos izquierdas*, "Nueva Sociedad", núm 197, mayo-junio 2005.

Rojas Diana M., *El taller del imperio global: Análisis de la intervención de Estados Unidos en Colombia (1998 – 2008),* "Revista Análisis Político", vol. 22, núm. 65, 2009.

Russell Roberto y Tokatlian Juan G., *Modelos de política exterior y opciones estratégicas: El caso de América Latina frente a Estados Unidos*, "Revista CIDOB d'afers Internacionals", núm. 85–86, 2009.

Serbín Andrés, *Tres liderazgos y un vacío: América Latina y la nueva encrucijada regional*, "Anuario CEIPAZ", núm. 2, 2008/2009.

Schoultz Lars, *La política de Estados Unidos hacia América Latina: temáticas cambiantes, valores permanentes*, en: Ana Covarrubias (comp.), *México en un mundo unipolar ... y diverso*, Colegio de México, México 2007.

Shifter Michael, *Latin America in the New Century*, en: Riodan Roett and Guadalupe Paz (eds.), *Latin America in a Changing Global Environment,* Lynne Rienner Publishers, London 2003.

Tickner Arlene B., *Intervención por invitación, claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales*, "Colombia Internacional", núm. 65, enero-junio 2007.

MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ

LOS PARTIDOS Y LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA EN 2010

INTRODUCCIÓN

Parto de la convicción de la relevancia de los partidos en la política de las democracias representativas y, a su vez, de la situación de fuerte contestación de sus tareas por parte de la ciudadanía. Hay amplia evidencia empírica que apoya este doble axioma cuya validez es prácticamente universal. Ahora bien, la actividad de los partidos está habitualmente inmersa en su inmediato entorno institucional que se centra en cuestiones ligadas a la función representativa y en otras de carácter organizativo o incluso financiero. Sin embargo, hay un aspecto que ha sido dejado de lado en las últimas décadas y que configura un particular apartado de extraordinaria importancia. Este se centra en la necesidad de atender el carácter profesional de la actividad política, lo cual aboga por una perspectiva de análisis más individual, aun sin olvidar que en la misma los propios partidos, en tanto que instituciones, canalizan los procesos de selección de aquellos de sus militantes que quieran alcanzar cuotas más amplias de poder.

La presente ponencia se divide, por consiguiente, en cinco partes. Tras la introducción se aborda la contradictoria situación que viven los partidos políticos de tener relevancia política real a la vez que son contestados. La tercera parte pone el acento en la figura de quienes se dedican a la política de manera profesional, de su importancia hasta ahora poco considerada. La cuarta introduce aspectos relativos a la calidad de los políticos como corolario de su profesionalización. Finalmente se concluye sosteniendo que el partido político continúa teniendo plenamente vigencia en cuanto a su capacidad de desarrollar funciones básicas de la democracia representativa entre las que se considera la de la selección, formación, promoción y apertura de espacio para la rendición de cuentas de quienes optan por la política como profesión.

LOS PARTIDOS EN LA VIDA POLÍTICA LATINOAMERICANA: PRESENCIA Y CONTROVERSIA DESLEGITIMIZANTE

Los partidos están presentes en la dinámica política latinoamericana de manera que ésta es prácticamente imposible de analizar sin tenerles en cuenta.

Es un fenómeno que no es sólo de ahora pero, si cabe, ha acrecentado notablemente su importancia en el último cuarto de siglo coincidiendo con el proceso democratizador que vive América Latina. Los partidos aportan sus líderes al Poder Ejecutivo de manera abrumadora con un número insignificante de candidatos apartidistas con éxito. Representantes de los partidos llenan en su práctica totalidad las bancas del Poder Legislativo dejando apenas la existencia de grupos marginales de políticos sin partido. En fin, un alto número de alcaldes, alcaldesas o de gobernadores y gobernadoras, donde los haya, son miembros relevantes de los partidos. Todo ello es una evidencia del peso que los partidos tienen en la vida política latinoamericana al menos a la hora de cumplir algunas de sus funciones básicas como son la intervención en la competencia electoral, su contribución a formar gobierno y la del reclutamiento del personal político.

Sin embargo, los partidos políticos, cuya funcionalidad para el correcto devenir del sistema democrático está ampliamente asumida, se encuentran en el centro de las críticas que claman por la existencia de democracias de baja calidad en América Latina.[1] Aunque los partidos latinoamericanos están presentes en la arena política de la mayoría de los países de la región apenas si son capaces de mantener lazos efectivos con organizaciones sociales, procurando ser inclusivos, y de representar alternativas en las políticas públicas implementadas[2], de manera que su función clásica de articulación y de agregación de intereses se ve notoriamente mermada. Tampoco llevan a cabo lo que para algunos[3] es su función más importante que no es otra que la de generar y mantener confianza entre los ciudadanos y, con ello, capital social. Todos estos aspectos llegan a tener una fuerte implicación en la desafección de la población hacia ellos. Lo cual les sitúa recurrentemente en la diana de los propósitos reformistas.

Para la totalidad de los países, los partidos continúan centrando la valoración más negativa dentro de las percepciones de los ciudadanos sobre instituciones políticas. Pero, asimismo, en algunas regiones, como la andina,

[1] Manuel Alcántara, *La democracia en América Latina: calidad y rendimiento*, "Sistema", núm. 203–204, pág. 140, Madrid 2008. Sobre la base de diversos estudios en torno a la calidad de la democracia en los países latinoamericanos sostiene que en 2008 los países democráticos de la región podían conformar cuatro grupos: los de alta calidad (Costa Rica, Chile y Uruguay), los de calidad media alta (Panamá, Brasil, Argentina, México y R. Dominicana), los de calidad media baja (Perú, El Salvador, Bolivia, Nicaragua, Paraguay, Colombia y Honduras) y los de baja calidad (Venezuela, Ecuador y Guatemala).

[2] Ver: Frances Hagopian y Scott P. Mainwaring, *The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks*, Cambridge University Press, Cambridge 2005, pág. 359.

[3] Ver: Álvaro Pinto, *Gobernabilidad y partidos políticos*, en: Klaus Bodemer y Fernando Carrillo Flórez (eds.), *Gobernabilidad y reforma política en América Latina*, GICA/BID/REDGOB/Plural Editores, La Paz 2007. págs. 279–293.

las tradicionales organizaciones partidistas han casi desaparecido en apenas una década.[4] La confianza hacia los partidos políticos recogida en la Tabla 1 muestra que solamente cuatro países (México, Uruguay, Chile y Colombia) tienen un índice de confianza superior a 40 (en una escala de 0 a 100) y que cinco tienen incluso un índice inferior a 30 (Brasil, Bolivia, Nicaragua, Ecuador y Paraguay).

Tabla 1. Índices de confianza en los partidos políticos 2008 (escala de 0 a 100)

País	Índice
México	41,5
Uruguay	41
Chile	41
Colombia	40,8
Venezuela	37,2
Panamá	36,5
Honduras	36,1
El Salvador	35,6
R. Dominicana	35,5
Guatemala	33,8
Costa Rica	32,3
Argentina	31,4
Brasil	28,9
Bolivia	28,7
Perú	27,9
Nicaragua	24,9
Ecuador	22,5
Paraguay	15,9

La pregunta formulada es la siguiente:¿Hasta qué punto tiene confianza usted en los partidos políticos?

A las personas entrevistadas se les pidió que expresaran su confianza en una escala de 7 puntos que va de 1 que significa NADA hasta 7 que significa MUCHO. Para la interpretación de esas respuestas las mismas se codifican en una escala de 0 a 100.

Fuente: Base de datos *Barómetro de las Americas 2008*, del Latin American Public Opinion Project (LAPOP) de la Universidad de Vanderbilt.

[4] Acción Democrática y COPEI en Venezuela, los sistemas completos de partidos de Bolivia y Ecuador han desaparecido, mientras que los Partidos Conservador y Liberal en Colombia y el Partido Aprista, Acción Popular y el Partido Popular Cristiano en Perú languidecen en el escenario político. Ver: Mainwaring Scott, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro Leóngómez (eds.), *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*, Stanford University Press, Stanford 2006.

En el seno de la propia clase política parlamentaria la disparidad entre países es enorme. La Tabla 2 pone en evidencia cómo en las cámaras de Uruguay y Colombia se cuenta con valores muy altos de confianza, superiores al 80 por ciento, frente a las de Guatemala, Perú, Bolivia, Ecuador y Venezuela donde los niveles de cierta confianza son inferiores al 30 por ciento.

Tabla 2. Confianza de la clase política en los partidos políticos

País	**Porcentaje de confianza en los Partidos Políticos***
Uruguay (05–10)	93,2
Colombia (06–10)	81,7
Panamá (04–09)	73,5
Costa Rica (06–10)	66,7
Chile (05–09)	62,3
Honduras (06–10)	56,1
Paraguay (03–08)	55,1
Brasil (03–07)	51,1
Nicaragua (07–11)	50,7
República Dominicana (06–10)	50,3
El Salvador (06–09)	44,8
México (06–09)	40,7
Argentina (03–07)**	36,3
Bolivia (06–10)	26,5
Guatemala (08–12)	22,8
Perú (06–11)	22,3
Ecuador (02–06)	20,4
Venezuela (00–05)	18,3

* La pregunta formulada es la siguiente: "En relación a las siguientes instituciones, me gustaría saber, ¿qué grado de confianza, mucha, bastante, poca o ninguna, le merece su actuación en la vida pública de su país?" Suma de los porcentajes de quienes respondieron mucha y bastante.

** Entre paréntesis los años de las legislaturas en que fueron entrevistados los diputados de los Congresos nacionales.

Fuente: Manuel Alcántara (dir.) *Elites parlamentarias de América Latina (1994–2010)*, Universidad de Salamanca, Salamanca.

Por otra parte, conviene recordar que la ligazón, evidente sobre todo para los teóricos de la democracia representativa, entre ésta y los partidos políticos no resulta tan obvia para la gente como queda reflejado en la Tabla 3 que muestra el papel reducido de los partidos en la democracia para las poblaciones

entrevistadas. Aunque hay diferencias entre países se pone también en evidencia que la percepción de la importancia de los partidos para la democracia disminuye apreciablemente en Panamá y aumenta en Guatemala y Brasil de manera notable y algo menos en Venezuela y Ecuador; paralelamente refleja que en cuatro países (Argentina, Costa Rica, Uruguay y Venezuela) se registran los valores más bajos a la hora de repudiar la democracia sin partidos políticos; en el otro extremo cinco países (México, Chile, Panamá, Colombia y Ecuador) tienen valores más altos en dicho índice.

Tabla 3. Puede haber democracia sin partidos políticos

	2006	**2008**
Uruguay	35,4	38,4
Costa Rica	38,6	37,9
Honduras	40,5	40,2
República Dominicana	40,6	41,1
Venezuela	41,4	35,3
Paraguay	43,4	41,3
Panamá	45,0	53,5
Perú	46,8	46,1
El Salvador	49,7	47,2
México	50,3	51,1
Nicaragua	50,2	46,9
Chile	50,3	51,8
Colombia	52,4	53,6
Brasil	54,7	44,7
Ecuador	58,8	53,2
Guatemala	59,8	49,7
Argentina	Nd	31,5
Bolivia	Nd	49,8

Pregunta: "¿Hasta qué punto puede haber democracia sin partidos políticos?". Los encuestados situaron su confianza en una escala de 1 a 7 puntos, donde 1 significa nada y 7 mucho. Las respuestas han sido recodificadas en la escala de 0 a 100 puntos con la que se construye esta tabla.

Fuente: Base de datos *Barómetro de las Americas 2008*, del Latin American Public Opinion Project (LAPOP) de la Universidad de Vanderbilt, http://www.AmericasBarometer.org

Este escenario ha generado sólidos argumentos a favor de la apertura de una discusión sobre la reforma de los partidos. Las dos décadas anteriores centraron la preocupación de la reforma política en cuestiones que se refirieron

a la sustitución del papel central del Estado por el imperio del mercado gracias a una visión neoliberal imperante tras el Consenso de Washington (ámbito que está siendo revertido tras los procesos de reforma constitucional de Venezuela, Ecuador y Bolivia). También ocupó un lugar prominente, bajo el señuelo de la gobernabilidad, la ampliación de la capacidad de gobierno con las secuencias sucesivas de las eliminaciones a la no reelección inauguradas prácticamente de forma simultánea, pero en contextos muy diferentes, por Alberto Fujimori y por Fernando Enrique Cardoso y continuados luego por Leonel Fernández, Hugo Chávez, Álvaro Uribe, Daniel Ortega, Alan García, Lula Da Silva y Oscar Arias. A todos ellos se añaden Evo Morales y Rafael Correa tras las últimas reformas constitucionales en sus países.[5]

En cualquier caso, y siguiendo con esta segunda línea de reforma, parece gozar de cierta evidencia que un elemento que ha iluminado buena parte del escenario post-transición de la política latinoamericana ha sido la pulsión por la reforma constitucional como panacea en favor de la gobernabilidad o de intereses bastante concretos de las élites políticas. Las distintas reformas han pretendido objetivos muy diferentes y han conllevado niveles de modificación también muy distintos. Se han producido procesos constituyentes que, en los últimos veinte años, han cambiado por completo el texto anteriormente vigente, mientras que en otros las reformas han tenido un carácter parcial y con frecuencia restringido a cuestiones electorales. Desde que en 1991 se llevó a cabo la reforma constitucional en Colombia introduciéndose aspectos de la denominada democracia participativa en su articulado, la reivindicación de la misma no ha dejado de estar presente en las subsiguientes reformas constitucionales llevadas a cabo. Ello ha sido especialmente relevante en los procesos de Venezuela de 1999 y de Bolivia y Ecuador realizados a lo largo de 2008. Son estos cuatro casos nacionales donde las reformas han sido de mayor calado y también los escenarios donde, como se ha visto más arriba, su relación con el grave deterioro de los sistemas de partidos anteriores ha sido más profunda.

Existe, por tanto, una marcada correlación entre los nuevos sistemas de partidos de estos países marcados por su desinstitucionalización, su difusa ideología, el oficialismo en torno a la figura del presidente y el fuerte liderazgo de éste. Paralelamente se da el ascenso de la lógica de la democracia participativa que ha impuesto en las agendas políticas nacionales, además de su propio reconocimiento programático, el plebiscito como forma superior en el proceso de toma de decisiones por las que el líder ve arropadas las mismas por la voluntad popular. También se llevan a cabo constantes ejercicios de pretendida aproximación a diferentes colectivos populares mediante mecanismos muy va-

[5] De hecho en todos los países donde se ha intentado ha tenido éxito, salvo en el caso fallido de Panamá donde un plebiscito bloqueó la posibilidad de incorporar la reelección.

riopintos que van desde programas radiofónicos o televisivos a reuniones "en vivo". Los partidos en este escenario se ven restringidos a meros acompañadores del Ejecutivo y a la provisión de candidaturas que ven en ellos un mínimo de organización.

Esta situación es plenamente coincidente con un diagnóstico recurrente de la actual situación de los partidos en otras latitudes que señala que la principal transformación habida en los últimos tiempos es la identidad del partido con sus líderes[6] habida cuenta del enorme tirón en términos de popularidad al menos de los presidentes en ejercicio.[7] Por lo que no resulta ajena la intensa pulsión reeleccionista que vive América Latina. Dicho de otra manera, los partidos pudieran haber visto atrofiarse su cara de partido de afiliados y reducido a la máxima expresión la cara del partido como organización para quedar transformados en meros partidos en las instituciones públicas[8] o, si se prefiere, partidos que mantienen, e incluso intensifican, funciones procedimentales.[9] Que el partido haya quedado reducido a sus líderes, que en los citados casos andinos comportan una extraordinaria concentración de poder personal, sobrelleva una situación en la que el seguimiento de las cúpulas dirigentes se alza como un imperativo fundamental para el conocimiento de los partidos, así como para dilucidar las tareas que éstos deben acometer.

La política latinoamericana no se libra de fenómenos asentados en las democracias avanzadas industriales que se afianzan aun más si cabe gracias al presidencialismo. La americanización de las campañas electorales con periodos muy largos, recursos fundamentalmente televisivos, reducción del discurso a meros mensajes de duración extremadamente corta y centralidad en el candidato limita mucho la capacidad de actuación tradicional del partido. El partido se adapta a este nuevo panorama, reduce gran parte de su fuerza humana y transforma su maquinaria para estar listo en el momento electoral con

---

[6] Circunstancia que un reciente estudio Lauri Karkoven cuestiona al defender que no hay sólida evidencia empírica de que el liderazgo partidista determinen las elecciones partidistas del electorado. Véase: Lauri Karkoven, *The Personalization of Politics. A Study of Parliamentary Democracies,* ECPR Press, Colchester 2010.

[7] Una encuesta llevada a cabo por el Consorcio Iberoamericano de Investigación de Mercados y Compañías de Consultoría (CIMA) puso de relieve, a través del Iberobarómetro de 2010, los siguientes porcentajes de aprobación de los diferentes presidentes: Lula (74%), Funes y Uribe (71%), Arias (67%), Martinelli (63%), Chávez (57%), Morales (56%), Calderón (50%), Correa (46%). Ver: http://www.infolatam.com/entrada/america_latina_lula_es_el_presidente_con-21269.html

[8] Ver: Richard Katz y Peter Mair, *La supremacía del partido en las instituciones públicas: el cambio organizativo de los partidos en las democracia contemporáneas*, en: José Ramón Montero, Richard Gunther y Juan J. Linz (eds.), *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Editorial Trotta, Madrid 2007, pág. 115.

[9] Ver: Bartolini Stefano y Meter Mair, *Challenges to Contemporary Political Parties*, en: Larry Diamond y Richard Gunther (eds.), *Political Parties and Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore 2001, págs. 327–343.

candidaturas y, eventualmente, personal de apoyo, por si se produjera el triunfo y hubiera que ocupar diferentes posiciones de poder. Pero ello no es óbice para que el funcionamiento constante del Legislativo no haya dejado de generar una situación de lento, pero continuado, cambio de las elites políticas en clase política. El eje conductor de ese cambio gira en torno a la profesionalización de los políticos[10], algo que, sin duda, ha sido guiado por el propio quehacer partidista.

LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA

En esta coyuntura es donde entonces aparece la figura del y de la profesional de la política. Mientras que este término es bien recibido cuando acompaña a otras tareas de la actividad humana, referirse a alguien como político profesional sigue despertando un amplio rechazo entre la mayoría de la gente. De hecho, es el paso de alguien apreciado porque tiene una vocación y porque está desinteresadamente dispuesto a aceptar un puesto de representación de la comunidad a convertirse en una persona egoísta que vive de la política, lo que genera un cambio de consecuencias no previstas para entender el repudio que en un breve plazo se produce. Sin embargo, "la profesionalización de la política democrática es casi inevitable y, dentro de ciertos límites, deseable".[11]

Además, la profesionalización de la política conlleva tres circunstancias que no dejan de tener serias implicaciones para su desempeño. Se trata de que quien se dedica a la política, que no tiene otro oficio, tiene menor representatividad, por cuanto que se desapega de sus orígenes sociales y del electorado, mayor oportunismo en términos de adquirir *status*, y mayor dependencia entre el representante y su partido.[12] Esta visión crítica de la política ha pesado tanto en su valoración como el escenario clásico compuesto por individuos que o bien viven *de* la política o *para* la política.[13] Hay, por consiguiente, un cariz negativo en la profesionalización de la política dominando por la idea de que un político profesional es alguien que lleva a cabo la realización de actividades bajo la sospecha de buscar intereses espurios, alcanzando, por tanto, un alto nivel de descrédito. Además, y ligado al término "política", como "profesional de la política", conviene recordar el rechazo recurrente del anarquismo clásico

---

[10] Ver: Jens Borchert, *Professional Politicians: Towards a Comparative Perspective*, en: Jens Borchert y Jürgen Zeiss (eds.), *The Political Class in Advanced Democracies*, Oxford University Press, Oxford 2003, págs. 1–25.

[11] Ver: Juan J. Linz, *Conclusiones: los partidos políticos en la política democrática. Problemas y paradojas,* en: José Ramón Montero, Richard Gunther y Juan J. Linz (eds.), *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Editorial Trotta, Madrid 2007, págs. 293 y 294.

[12] Ver: Giovanni Sartori, *Parlamento*, en: Giovanni Sartori, *Elementos de teoría política*, Alianza Universidad, Madrid 1992, págs. 180 y 181.

[13] De acuerdo con la famosa diferenciación de Weber (1967).

en tanto que se equipara a "profesional del poder".[14] Sin embargo, aquí se considera como tal a aquella persona cuyo quehacer implica dos condiciones: el desempeño de una actividad política habitual y la recepción de cierta retribución de la cual vive.[15]

Ambos aspectos requieren, no obstante, de cierta clarificación. Cuando se habla de actividad política habitual debe precisarse, en primer lugar, el significado de actividad política. Expresión de naturaleza imprecisa que, no obstante, puede encauzarse en la propuesta realizada en torno a quien es político; es decir, se refiere a una actividad de representación, de carácter ejecutivo, de trabajo en el seno del partido y de asesoría. En segundo lugar, debe acotarse la extensión del término habitual, tanto en intensidad como en el nivel temporal del mismo, es decir por actividad habitual se puede entender actividad exclusiva. El nivel temporal configura un continuo cronológico definido por el tiempo que se está en la política. La ecuación es clara en ambos aspectos, cuanta mayor exclusividad y cuanto mayor tiempo de dedicación a la política mayor nivel desempeñado de actividad habitual a la política.

En cuanto a la recepción de cierta retribución, la misma permite analizar diferentes aspectos. En primer lugar debe considerarse el grado de dependencia económica del sujeto con respecto a su actividad política, ya que puede registrarse una situación extrema donde la totalidad de los ingresos percibidos provengan de la política frente a la posición opuesta en que los mismos sean inexistentes. Luego está el nivel diferenciador en una escala salarial general, es decir la comparación con los ingresos de otras profesiones equiparables. Finalmente se encuentra la propia variación en el seno de la misma clase política al registrarse la existencia de cargos con niveles salariales muy diferentes de acuerdo, o no, con la escala de la actividad llevada a cabo.

---

[14] Esta es, sin duda, la visión recogida en una entrevista realizada a Olivier Besancenot, líder de la izquierda antisistema francesa, político francés más valorado y con una intención de voto en torno al diez por ciento si las elecciones presidenciales se celebraran en la fecha de la entrevista. Con 14 años se enroló en la Juventud Comunista Revolucionaria y en una ONG antirracismo. Dice Besancenot: "No sé qué ocurre en España, pero en Francia la violencia la generan las élites políticas, los empresarios con sus despidos y la policía con sus cargas en las manifestaciones. Cuando veo las noticias me entran ganas de romper la televisión. Uno no puede permanecer como espectador cuando ve las cosas que están pasando en Palestina, o a la policía aporreando a los trabajadores que acaban de ser despedidos…Hay 10.000 buenas razones para no quedarse impasible"…."Yo no soy ni nunca me consideraré un político profesional. Nadie lo es en mi partido. Sigo siendo un militante más. La dirección me pidió que me presentara a las elecciones después de una serie de fracasos y decidió que había que dar paso a una nueva generación". Entrevista de Fernando Peinado Alcaraz, *Combina la política con su trabajo de cartero*, "El País", 11 de mayo de 2009.

[15] Según el *Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española* (22ª edición), en su tercera acepción se señala: "dicho de una persona que practica habitualmente una actividad de la cual vive". Por su parte, la tercera acepción de profesión es "empleo, facultad u oficio que alguien ejerce y por el que recibe una retribución".

Por consiguiente, la conjunción del desempeño de una actividad política habitual y la recepción de cierta retribución de la cual se vive configuran la profesionalidad del político que se convierte en un trabajador del sistema político[16] con cuyo desempeño contribuirá a la operatividad del mismo. Complementariamente debe plantearse una visión según la cual quien sea profesional de la política goce de algunas características de otras profesiones junto con otras específicas, de acuerdo con el propio significado y peculiar sentido de la política.

En este sentido y como recapitulación de lo anterior cuando se aborda la profesionalización de quienes se dedican a la política hay que considerar cuatro aspectos perfectamente diferenciados, pero que son interdependientes. Se trata de elementos que deberían ser objeto de atención a la hora de diseñar una propuesta de reforma de los partidos políticos caracterizada por el pragmatismo. Ellos pueden alcanzarse por el político o la política de manera autónoma, pero en el seno de un partido su refinamiento y el control puede ser más efectivo, de ahí su valoración como constitutivos de un programa más general de reforma. En un estadio incipiente, como el que vive la clase política latinoamericana, su imbricación con la madurez partidista resulta inequívoca e insoslayable en un proceso de búsqueda de la calidad de la democracia bajo la consideración de que la calidad de los políticos es una condición necesaria.

En primer lugar se encuentra la formación y capacitación en tareas del oficio de la política mediante el estudio de cuestiones que afectan a las ciencias sociales y jurídicas como a aspectos de la comunicación y la psicología. El arte de la política tiene un componente artesanal para el que la intuición, la sabiduría convencional y el sentido común, siendo importantes, son insuficientes. El conocimiento de grandes temas de la sociedad actual y de otros más específicos, e incluso técnicos, es una absoluta necesidad, así como el uso de herramientas para facilitar la capacidad discursiva y negociadora. Los partidos pueden velar por el desarrollo de esta faceta, no tanto volviendo a las "escuelas de cuadros" cuanto controlando y velando por la capacitación real de quienes conforman sus candidaturas mediante la asistencia a centros especializados o a través de la realización de seminarios específicos.

En segundo lugar se debe tener en cuenta la dedicación a tiempo completo en la actividad política. Se ha señalado la inconveniencia de dedicarse exclusivamente a la política por temor a alejarse "de la realidad". Sin embargo, la no exclusividad en la actividad política comporta tres serios problemas: el conflicto de intereses, la demora en comprender los temas y la reducción de la responsabilidad al dedicar solamente "ratos libres" para abordar los problemas. Si nadie aceptaría que quien ocupa el Poder Ejecutivo tuviera otro trabajo, ¿por

[16] Ver: Mónica Montaño, *Good politicians in democracy: A comparative study in Italy, Spain, Argentina and Mexico*, Istituto Italiano di Scienze Umane, Florencia, Tesis Doctoral en curso.

qué sí lo pueden tener los diputados o las diputadas? La dedicación a tiempo completo conlleva recibir un salario digno de acuerdo con el nivel de responsabilidad y el mercado de trabajo del país en cuestión.

La remuneración de la tarea política puede ser objeto de cierta alarma social. En este sentido, el tercer aspecto se refiere a la transparencia social que el personal político tiene que tener con relación a sus finanzas, de manera que el incremento de su patrimonio y del entorno familiar más próximo pueda ser supervisado por un organismo controlador independiente encargado al efecto. La convicción de que quienes se dedican a la política no llegan a la misma para enriquecerse debe ser objeto de especial preocupación y dimensión pedagógica ante la sociedad a la que sirven y de la que es inadmisible servirse.

Por último, la responsabilidad, en términos de rendición de cuentas, de las tareas desempeñadas por la persona dedicada a la política supone justificar tanto el trabajo desempeñado, como los objetivos alcanzados, sin olvidar la relación de su accionar con las promesas electorales realizadas en su momento. La existencia hoy en día de mecanismos de hacer explícita la actividad desarrollada a la hora de reseñar las comparecencias, los proyectos de ley o mociones presentadas, los informes redactados, los encuentros mantenidos y la agenda llevada a cabo, es un acicate para hacer efectiva una rendición de cuentas prácticamente semanal.

LA CALIDAD DE LOS POLÍTICOS

La existencia de políticos de calidad es una exigencia que supera la mera necesidad de contar con profesionales de calidad para un cometido como es en este caso el quehacer político. Cuando desde hace algo más de una década la Academia está centrando su preocupación en el estudio de la calidad de la democracia, la inquietud de los estudiosos está girando hacia la necesaria relación existente entre ésta y la calidad de los políticos.[17] Es obvio que los políticos surgen del seno de la sociedad en la que viven por lo que en gran medida no dejan de traducir las propias señas de identidad que la definen de manera que

[17] Dos citas de dos trabajos recientes ponen esta circunstancia de relieve, Phillippe Schmitter (2010: 26 y 27), señala que: "Democratization requires not just amateur citizens but also professional politicians. There is a persistent myth that elected officials are just normal people who lend themselves temporarily to public service. Amateurs may lead struggle against autocracy and occupy top posts early in a transition, but they will soon give way to political professionals. Politicians today need ample party and personal resources to win elections, require specialized knowledge in order to hold technocrats accountable, and must surround themselves with experts in polling and the like in order to stay in office". Por su parte Gianfranco Pasquino, indica que "en última instancia, mi valoración es que la calidad de la clase política (y antipolítica) es la responsable del mal funcionamiento del sistema político italiano y de su modelo parlamentario".

ésta tiene siempre que ser tenida en cuenta[18], pero es también evidente que los políticos como profesionales pueden estar dotados, o no, de ciertos atributos que pueden hacer de su trabajo uno de una calidad diferenciada.

Ahora bien, establecer los estándares capaces de introducir una medición sobre la bondad del quehacer del profesional de la política resulta complicado. Existen al menos dos formas de aproximarse al problema de los atributos que debe poseer un político para llevar a cabo correctamente su cometido. Una viene derivada de la demanda social, de lo que la opinión pública en un determinado tiempo y lugar estima que debe constituir el quehacer del político y, por consiguiente, de las particularidades que deben definir su cometido. En este sentido, la honradez y la sinceridad aparecen como dos componentes ideales de todo político a lo largo del tiempo[19], después vendrían la capacidad de decisión, el dinamismo y la experiencia política. La segunda procede del acerbo acumulado en la gestación de una determinada cultura. En términos generales a toda persona profesional es exigible el ejercicio de su profesión "con relevante capacidad y aplicación".[20] Llevado al terreno de la política ello llevaría a una desagregación de dichos términos. Capacidad podría entenderse como la sumatoria, o la combinación, de conocimiento y de experiencia, mientras que aplicación podría concebirse como dedicación a tiempo completo.

Si se avanza en una dirección cualitativa que aboca en los aledaños de la calidad del político puede ser válida la máxima del buen gobernante que Cervantes pone en boca de Don Quijote en sus consejos a Sancho para el gobierno de la ínsula Barataria[21] y que se centra en tener "buen natural". Por ello se entendería la condición necesaria, aunque no suficiente, por la que alguien puede merecer ser gobernador. Pero ¿qué se entiende por el buen natural? Así califica Don Quijote a alguien que ha manifestado una fuerte convicción de espíritu[22], que apuesta por una frugalidad extrema[23], y que aboga por una igualdad irrestricta.[24] Más un principio de legitimidad, en este caso la emanada del escudero con respecto a su señor.[25] En términos actuales, asumiendo el principio de legitimidad democráti-

[18] "…Lo fácil en las sociedades donde existe un exiguo arraigo de la responsabilidad individual es echarles siempre las culpas a los dirigentes cuando las cosas nos van mal… Es difícil que haya políticos de baja calidad en una sociedad de ciudadanos exigentes…". Fernando Vallespín ,*¿Quiénes son peores, nuestros políticos o los ciudadanos?,* "El País", 26 de diciembre de 2009.

[19] Un estudio realizado en España en 1982 y 2003 señala como constantes y más relevantes ambas características de entre veinticuatro. Ver: Francisco Javier Barranco Saiz, *Marketing político y electoral*, Pirámide-ESIC, Madrid 2010, pág. 144.

[20] Quinta acepción de "profesional" según el Diccionario de la RAE.

[21] Parte Segunda. Capítulo XLIII.

[22] "Que más quiero un solo negro de la uña de mi alma, que a todo mi cuerpo", dice Sancho.

[23] "Me sustentaré, Sancho a secas, con pan y cebolla, como gobernador, con perdices y capones".

[24] "Que mientras se duerme, todos son iguales, los grandes y los menores, los pobres y los ricos".

[25] "Y si vuesa merced mira en ello, verá que solo vuesa merced me ha puesto en esto de gobernar, clama Sancho".

ca donde el soberano es el pueblo, el buen político, el político de calidad, debería contar con ideales (valores), honradez y un profundo sentido de la igualdad.

No es muy diferente la visión que los propios políticos tienen de las cualidades que deben tener sus pares para alcanzar el máximo grado de calidad. Desde quedar reducidas exclusivamente a la moralidad profunda[26], hasta quienes las centran en una larga serie como serían la buena cabeza, la capacidad de comunicación, la sintonía con los tiempos que corren y el buen criterio[27], o la inteligencia, la rapidez, el atractivo y la accesibilidad.[28]

CONCLUSIONES

Los partidos políticos están presentes en la vida política latinoamericana llevando a cabo diferentes funciones, de entre las que destaca el reclutamiento de la élite política, también hay evidencias notorias de la valoración negativa que reciben de la sociedad. De entre los aspectos que se han señalado en las páginas anteriores relativos a la necesaria profesionalización de calidad de la clase política se sostiene que el desarrollo de la misma sería más efectiva en el seno de un partido, y de ahí su imponderable revalorización y la adaptación de la vieja función del reclutamiento hacia una vía de profesionalización de la política.

En efecto, el partido es el instrumento idóneo para impulsar el proceso de selección de candidatos[29] bajo ciertos criterios de alguna manera meritocráticos y para, al brindar un escenario donde llevar a cabo una carrera profesional, ejecutar la rendición de cuentas que el electorado demanda de sus representantes en la medida en que se hace responsable subsidiario del quehacer de aquél a quien pos-

[26] "Lo importante es que las personas tengan un sentimiento moral profundo antes de dedicarse a la política, como algunos hemos hecho". Entrevista que Pablo Ximénez de Sandoval hace al senador Manuel Fraga, "El País", 17 de octubre de 2009.

[27] „Hay ciertas cualidades objetivas que uno necesita para ser primer ministro o presidente", sostiene Tristan Garel-Jones, diputado y ministro conservador en tiempos de Margaret Thatcher y John Major. „Uno, necesitas una buena cabeza. Dos, buena capacidad de comunicar. Tres, estar personalmente en sintonía con los tiempos que corren en tu propio país. Y creo que en todas esas condiciones saca una nota muy alta", opina. „Dicho esto, la cualidad esencial que necesita todo líder es *judgment,* que en español se podría traducir como buen criterio, saber elegir entre distintas opciones", razona. En: Walter Oppenheimer, El enigma inglés. David Donal William Cameron.

[28] Edward Said, intelectual y ex miembro del Consejo Nacional Palestino se refiere de esta manera sobre Yasir Arafat en el libro *Conversaciones con Edward Said*: "Me impresionaron su inteligencia, su rapidez, su memoria, su fantástico atractivo (…) Podía interactuar, mantener siete conversaciones a la vez, hacer veinte cosas distintas, ya sabes, hablar, comer, contestar el teléfono, escribir, ver la televisión, todo al mismo tiempo. Y hacerlo, a mi modo de ver, de un modo muy abierto. A diferencia de la mayoría de los líderes árabes, él era accesible (…) y siempre te daba la impresión de que estaba intentando aprender". Tariq Ali, *Edward Said: la pluma o la espada*, "El País", 21 de marzo de 2010.

[29] Ver: Flavia Freidenberg y Manuel Alcántara (eds.), *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*, Tribunal Electoral del Estado de México, México 2009.

tuló para un puesto. El electorado puede castigar no sólo a quien en su función representativa les defraudó sino al partido que estaba detrás, que lo eligió mal y que no ejerció ningún control sobre su tarea. Por otra parte, si la financiación de la política se encauza a través del partido el control del gasto es más fácil de gestionar y, de nuevo, de pedir responsabilidades individuales y colectivas.

La sociedad, mediante los periódicos procesos electorales articula verticalmente la rendición de cuentas, mientras que lo hace horizontalmente a través de diferentes mecanismos de control, bien sea de origen parlamentario, jurisdiccional o societal, por medio de instancias de revocación de mandato; los medios de comunicación también desarrollan funciones de control, así como otras instancias de la sociedad civil como *think tanks*, organismos de investigación e instancias evaluadoras de la actividad política; finalmente, la opinión pública ejerce una acción escrutadora sancionando, en términos de control social y de popularidad, la actuación de los políticos. Este sistema amplio de rendición de cuentas pone el acento en cuestiones muy diversas que, en la mayoría de los casos, se centran en la deshonestidad, la mentira, la incompetencia, la capacidad de comunicación y la falta de transparencia, así como, en algunas sociedades, aquella conducta personal que se aleja de los cánones mayoritarios existentes. No obstante, hay otros aspectos que tienen una extremada importancia para entender la evaluación que la sociedad pueda realizar sobre los políticos y que se refieren al propio rendimiento de la política a la hora de satisfacer demandas esenciales que la ciudadanía exige como prioritarias. La paz y la seguridad, el crecimiento económico y cierta mitigación de la desigualdad, la cobertura mínima de necesidades sociales irrenunciables en el terreno de la salud, la educación, la vivienda y el trabajo constituyen ejes de actuación para la elite política sobre cuyos resultados es permanente evaluada, siendo en épocas de crisis su valoración aún mayor.

Por último, mediante la incorporación de una determinada política de cuotas que impulse la participación femenina en las candidaturas, los partidos pueden incitar decisivamente a la mujer a hacer efectiva su entrada en la política rompiendo las barreras actualmente existentes. La responsabilidad de hacer real el empoderamiento de la mujer es, sin duda, uno de los enormes débitos que tienen hoy en día los partidos, una vía, por otra parte, para recuperar dosis de legitimidad perdidas.

BIBLIOGRAFÍA

Alcántara Manuel, *La democracia en América Latina: calidad y rendimiento,* "Sistema", núm. 203–204, Madrid 2008.

Barranco Saiz Francisco Javier, *Marketing político y electoral*, Pirámide-ESIC, Madrid 2010.

Bartolini Stefano y Meter Mair, *Challenges to Contemporary Political Parties*, en: Larry Diamond y Richard Gunther (eds.), *Political Parties and Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore 2001.

Borchert Jens, *Professional Politicians: Towards a Comparative Perspective*, en: Jens Borchert y Jürgen Zeiss (eds.), *The Political Class in Advanced Democracies*, Oxford University Press, Oxford 2003.

Freidenberg Flavia y Manuel Alcántara (eds.), *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*, Tribunal Electoral del Estado de México, México 2009.

Karkoven Lauri, *The Personalization of Politics. A Study of Parliamentary Democracies,* ECPR Press, Colchester 2010.

Katz Richard y Peter Mair, *La supremacía del partido en las instituciones públicas: el cambio organizativo de los partidos en las democracia contemporáneas*, en: José Ramón Montero, Richard Gunther y Juan J. Linz (eds.), *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Editorial Trotta, Madrid 2007.

Hagopian Frances y Scott P. Mainwaring, *The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks*, Cambridge University Press, Cambridge 2005.

Linz Juan J., *Conclusiones: los partidos políticos en la política democrática. Problemas y paradojas,* en: José Ramón Montero, Richard Gunther y Juan J. Linz (eds.), *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Editorial Trotta, Madrid 2007.

Mainwaring Scott, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro Leóngómez (eds.), *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*, Stanford University Press, Stanford 2006.

Pasquino Gianfranco, *El parlamentarismo en Europa Meridional: estudio del modelo italiano*. Presentado en el Seminario Internacional *El parlamentarismo europeo y el presidencialismo latinoamericano cara a cara* organizado por la Fundación Manuel Jiménez Abad, en Zaragoza, 17 y 18 de marzo de 2010.

Pinto Álvaro, *Gobernabilidad y partidos políticos*, en: Klaus Bodemer y Fernando Carrillo Flórez (eds.), *Gobernabilidad y reforma política en América Latina*, GICA/BID/REDGOB/Plural Editores, La Paz 2007.

Sartori Giovanni, *Parlamento*, en: Giovanni Sartori, *Elementos de teoría política*, Alianza Universidad, Madrid 1992.

Schmitter Phillippe C., *Twenty-Five Years, Fifteen Findings*, "Journal of Democracy", vol. 21, núm. 1, 2010.

Weber Max, *El político y el científico*, Alianza Editorial, Madrid 1967.

YANINA WELP

EL REFERENDO EN AMÉRICA LATINA. DISEÑOS INSTITUCIONALES Y EQULIBRIOS DE PODER*

EL REFERENDO EN LA AGENDA POLÍTICA DEL SIGLO XXI

En los ochenta años que van de 1900 a 1980, hubo 38 referendos[1] en América Latina. En los treinta años siguientes (desde 1981 hasta la actualidad), hubo 103. Es decir que las consultas populares casi se han triplicado en estas últimas tres décadas. Mediante referendos, se han promovido o impedido reformas constitucionales, se han vetado leyes aprobadas por el Parlamento, se han ratificado acuerdos internacionales. Esta expansión de los mecanismos de democracia directa no es una particularidad latinoamericana. En las democracias consolidadas de Occidente se habla de un desgaste de la democracia representativa que se haría evidente en la desconfianza ciudadana hacia las instituciones, la abstención electoral o la caída de la afiliación a partidos políticos. Frente a esto, el referendo es propuesto como un mecanismo de legitimación e inclusión de la ciudadanía como un actor de veto en los procesos de toma de decisiones, como se ha intentado hacer (sin demasiado éxito, por cierto) en los acuerdos para la integración europea.[2] Por otro lado, la mayoría de las repúblicas emergentes tras la caída del Muro de Berlín también han introducido mecanismos de democracia directa.[3]

Durante el siglo XX, varios países latinoamericanos convocaron referendos, tanto durante gobiernos autoritarios (Bolivia 1931; Paraguay 1940; Chile 1978, 1980; Uruguay 1980), como en democracias con dudosas credenciales

* La autora agradece a Maximiliano Papandrea y José Nathanson sus útiles comentarios a una primera versión de este artículo publicado previamente en "Nueva Sociedad", núm. 228.

[1] Dada la diversidad de la terminología utilizada en las constituciones latinoamericanas, aquí nos referimos indistintamente a los mecanismos de democracia directa como referendo, consulta popular o plebiscito.

[2] Por un análisis de estos procesos véase: Andreas Auer, *National Referendums in the Process of European Integration: Time for Change*, en: Albi, A. Y Ziller, J., *The European Constitution and National Constitutions: Ratification and Beyond*, Netherlands: Kluwer Law International 2007.

[3] Bruno Kaufmann y M. Dane Waters (eds.), *Direct Democracy in Europe. Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe*, Initiative and Referendum Institute (IRI) / Carolina Academic Press, Durham / Carolina del Norte 2004.

(Perú 1919, Uruguay 1942), en democracias frágiles (Brasil 1963) y en democracias consolidadas o en consolidación (Uruguay en numerosas ocasiones). Entonces, ¿se está produciendo algo nuevo o los cambios son meramente cuantitativos? La mayoría de las experiencias registradas con anterioridad a los 90 se produjeron *a pesar* de no existir un marco legal que las habilitase. Sucede que, con contadas excepciones, las democracias latinoamericanas se definieron como sistemas puramente representativos. Cabe mencionar por emblemático el artículo 22 de la Constitución argentina de 1853: "El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a nombre de este, comete delito de sedición".

Una novedad, entonces, es la regulación casi generalizada de estos mecanismos (México es la única excepción regional ya que su constitución no incluye ningún mecanismo de democracia directa susceptible de ser activado en el nivel federal de gobierno). Desde los 90, primero en Colombia (1991) y Perú (1993), luego en Venezuela (1999) y posteriormente en Costa Rica (2003), Ecuador (2008) y Bolivia (2009), las constituciones han incluido mecanismos participativos.

Las reformas políticas y, en particular, aquellas que conciernen a la distribución de poder (cambios de los sistemas electorales, distribución de competencias entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, etc.), provocan debates ideológicos atravesados por cálculos sobre la situación de cada actor y sus expectativas en el futuro. Es de prever, entonces, que los partidos se mostrarán en general reacios a defender mecanismos ampliados de democracia directa que puedan reducir su capacidad de incidencia en la arena política.

Por lo tanto, debe haber otros factores que expliquen esta apuesta. Las razones para esta oleada de reformas constitucionales favorables a la introducción de mecanismos de democracia directa en América Latina son inciertas. ¿Formaron parte de un paquete de reformas, ocupando un lugar marginal y limitado, como en Argentina tras la Constitución de 1994? ¿Fueron el resultado de una demanda ciudadana por mayor participación y control en la definición de políticas públicas, como en Colombia o Bolivia? ¿Se entienden como un paso más en el proceso de consolidación de las instituciones democráticas, como parece mostrar el caso uruguayo? ¿O son solo un arma para dirimir conflictos entre poderes (los gobiernos regionales y el gobierno central, el Parlamento y el Poder Ejecutivo), como sugieren las experiencias recientes en Bolivia y Venezuela? Estas preguntas no admiten respuestas unívocas, ni mucho menos descontextualizadas.

Hay otra novedad: el escenario ha cambiado y la democracia se ha expandido, con lo cual el referendo adquirió un nuevo rol en la arena política. Si bien, por un lado, una consulta popular puede permitir a gobiernos que cuenten con el aval ciudadano promover reformas aun sin el respaldo del Parlamento,

también puede provocar el efecto inverso y convertirse en un arma poderosa en manos de la oposición o de la ciudadanía.

El análisis enfrenta una dificultad, que es la controversia en torno de la propia definición.[4] En efecto, existen diferentes formas de definir los mecanismos de democracia directa. Una concepción restringida alude a aquellos instrumentos que habilitan a la ciudadanía a tomar directamente una decisión a través de las urnas, cualquiera sea el origen de la consulta – obligada por la Constitución, iniciada por el Poder Ejecutivo ("desde arriba") o el Poder Legislativo, o por presentación de firmas ("desde abajo").

Pero una visión legalista de la democracia directa resulta insuficiente para comprender los procesos latinoamericanos. La definición de la democracia directa sobre la base de los mecanismos que permiten "tomar directamente una decisión" conduciría a considerar sólo los referendos legales y vinculantes. Sin embargo, consultas no vinculantes han tenido consecuencias profundas. El militar retirado Lucio Gutiérrez llegó a la Presidencia de Ecuador debido al referendo convocado por Sixto Durán Ballén en 1994, que entre otras reformas autorizó la participación electoral de los ciudadanos independientes. También han alcanzado estatus constitucional propuestas de reforma impulsadas en referendos informales. Sucedió en Colombia, cuando los estudiantes universitarios encabezaron el movimiento conocido como de "La Séptima Papeleta", que movilizó a cinco millones de personas en reclamo de un cambio constitucional que acabara con la violencia, la corrupción y la creciente apatía ciudadana. Por el contrario, hubo varios casos de procedimientos iniciados por la ciudadanía que cumplieron con todos los requisitos legales pero que no lograron sus objetivos. Un ejemplo es la iniciativa ciudadana que solicitó la nulidad de la *Ley de Interpretación Auténtica* que había permitido a Alberto Fujimori presentarse a la Presidencia por tercera vez consecutiva y que, pese a reunir 1.200.000 firmas, no logró el llamado a referendo debido a una serie de requisitos creados ad hoc por el gobierno para impedirla. En definitiva, independientemente de si sus resultados fueron vinculantes por ley y de si su origen se encuentra o no en la legislación vigente, se analizan aquí los referendos que han tenido lugar en América Latina y cuyo proceso y resultados estuvieron sometidos al control de la institución electoral correspondiente. Con esta precisión, se observa que, desde 1900 hasta 2009, hubo 141 referendos en 13 países continentales de América Latina (no hubo consultas en México, Honduras, El Salvador y Nicaragua). En algunos casos, como Colombia en 2003 y Ecuador en 1994, 1995 y 1997, en un mismo día se votó sobre más de media docena de cuestiones, lo que sobredimensiona el peso de estos países en el cuadro general de la región.

---

[4] Daniel Zovatto, *Las instituciones de democracia directa a nivel nacional en América Latina: 1978–2007*, en: Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto (coords.), *Democracia directa en Latinoamérica*, Prometeo Libros, Buenos Aires 2008.

GEOGRAFÍA DE LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN AMÉRICA LATINA

La multiplicación de las consultas populares ha reavivado el debate sobre las ventajas y los riesgos de la democracia directa: legitimidad frente a manipulación; "tiranía de las mayorías" contra un sistema de contrapesos en que también las minorías pueden influir; participación ciudadana, con poder y capacidad de decisión autónoma, frente a un mecanismo complementario de la democracia delegativa, que a la elección del presidente agrega muestras de apoyo ciudadano a decisiones especialmente controvertidas.

Una de las democracias más consolidadas y estables del mundo, Suiza, basa su original sistema político en los mecanismos de democracia directa. También los estados norteamericanos – California en particular – han recurrido a numerosas prácticas de democracia directa a lo largo del siglo XX. En la acera opuesta, más de un líder autoritario – Napoleón III (1870), Adolf Hitler (1933, 1934, 1935, 1936 y 1938) y Francisco Franco (1947, 1966) – recurrió al referendo para consolidar su poder o movilizar a las masas. La diferencia pasa por quién puede iniciar la consulta ciudadana. Mientras que en Suiza sólo la ciudadanía y la Constitución están habilitadas para dar inicio a un referendo (el Parlamento puede presentar contrapropuestas cuando se trata de iniciativas constitucionales), en los otros casos citados el poder radica exclusivamente en el Ejecutivo.[5]

Con el objetivo de identificar los cambios y tendencias, a continuación se observan las características de las consultas realizadas en América Latina, dividiéndolas en tres periodos que, a grandes rasgos, se corresponden con el proceso de organización del Estado y la construcción de la democracia; la etapa autoritaria y, finalmente, la recuperación de la democracia.[6]

1900–1940: legitimación, democrática o autoritaria

Las veinte consultas celebradas en este periodo concuerdan con las dos vías de debate abiertas en el contexto internacional en las décadas anteriores: el referendo como una forma de reforzar la democracia versus el referendo como una fachada de legitimación autoritaria. Aun manteniendo esta tensión, todas las consultas del periodo fueron convocadas por los gobiernos ya que no existían mecanismos susceptibles de ser activados por la ciudadanía.[7] En el Uruguay de

[5] Andreas Auer, *Una mirada suiza sobre la democracia directa en América Latina*, en: Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto (coords.), *Democracia Directa…, op. cit.*

[6] El análisis se realizó sobre los referendos registrados en la base de datos del Center for Research on Direct Democracy (C2D), www.c2d.ch.

[7] En esa época, la iniciativa ciudadana (diferenciándola del derecho de petición, que no se considera un mecanismo de democracia directa ya que se refiere a la presentación de una propuesta para

1917 o en Chile en 1925, la consulta buscaba incluir a la ciudadanía como actor en los procesos de toma de decisiones. El caso de Chile fue especialmente determinante: se votó entre tres propuestas alternativas de constitución política del país, se abrió un debate sobre las ventajas y desventajas de cada una y se enfrentaron las diferentes visiones, siendo el ciudadano el detentador último de la soberanía. El resto de las consultas, por el contrario, buscaron legitimar decisiones promovidas por el Ejecutivo en contextos autoritarios: es el caso de Bolivia en 1931, Uruguay en 1934 y 1938, y Paraguay en 1940. Guatemala constituye un caso extremo, en el que el gobierno autoritario convoca a un referendo para ratificar la ampliación ilegal de su mandato (1935).

1941–1980: el referendo en la zona gris

A mediados del siglo XX, los golpes de Estado fueron corrientes y también los referendos que intentaron evitarlos, consolidarlos o superarlos. Hubo consultas para legitimar la toma violenta del poder, como en Guatemala en 1954, o para intentar lavar la imagen de la dictadura hacia afuera, como buscó hacer Augusto Pinochet en 1978. El control del gobierno sobre los medios de comunicación y sobre la sociedad parece explicar por qué Pinochet optó por el referendo para contrarrestar los reclamos internacionales por la violación de los derechos humanos, mientras que el régimen argentino, en una situación semejante y en la misma época, se limitó a hacer una campaña publicitaria con el eslogan Los argentinos somos derechos y humanos. La pregunta del referendo chileno era la siguiente: "Frente a la agresión internacional desatada en contra de nuestra patria respaldo al presidente Pinochet en su defensa de la dignidad de Chile y reafirmo la legitimidad del gobierno de la República para encabezar soberanamente el proceso de institucionalidad del país". Aun con toda la presión y represión, el 22% de los ciudadanos votó en contra. En Uruguay, los partidos políticos fueron los principales actores en la activación del plebiscito durante los años 40 y 50. Más tarde, incluso con las libertades restringidas, la ciudadanía rechazó en las urnas la propuesta constitucional del gobierno militar en 1980, lo que dio lugar a la transición. En Chile sucedería lo mismo ocho años después. En Brasil, el presidente João Goulart convocó a un plebiscito en 1963 para crear una república presidencialista, contra la propuesta de algunos sectores militares de promover un sistema parlamentario que evitara sus reformas socialistas. Goulart triunfó en las urnas, pero los militares promovieron

---

que sea tratada por el Parlamento, mientras que la iniciativa es votada por los ciudadanos) era utilizada con cierta intensidad en Suiza, existía legalmente en Liechtenstein y en algunos países de Europa del Este, tales como Letonia y Estonia. Por detalles ver: Uwe Serdült y Yanina Welp, *Direct Democracy upside down*, ponencia presentada en la 21 conferencia de IPSA, julio-agosto 2009, Santiago, Chile.

el golpe de Estado al año siguiente. Los plebiscitos realizados en 1957 en Colombia y Venezuela fueron convocados ad hoc por juntas militares y, en ambos casos, promovieron la instauración de un pacto entre los principales partidos (excluyendo a las agrupaciones de izquierda). Con los medios de comunicación controlados y las libertades restringidas, la validez de los resultados es claramente cuestionable.

1981–2009: ampliación del juego político

En menos de 30 años se convocó el 73% del total de los referendos realizados en la región desde 1900. Los contextos son muy variados, como también las consecuencias. Contra los deseos del régimen, da inicio a la transición (Chile 1988 y 1989); consultas obligadas por la Constitución para elegir el régimen y el sistema político – monarquía o república; presidencialismo o parlamentarismo – (Brasil 1993); otras consultas obligadas por la Constitución, como las relativas al Canal de Panamá; numerosas iniciativas ciudadanas, como las realizadas en Uruguay durante los 90, contra las políticas neoliberales; intentos de legitimación de rupturas institucionales, como el caso de Perú en 1993 y de Ecuador en 1997, tras la destitución del presidente Abdalá Bucaram "por incapacidad mental", decidida por el Congreso sin control médico del "acusado".

En Argentina, el gobierno encabezado por Raúl Alfonsín convocó a referendo para ratificar los acuerdos alcanzados con Chile por el litigio territorial en la zona del Canal del Beagle. No existía una regulación para hacerlo, por lo que hubo recursos legales que buscaron impedir la consulta. La Corte Suprema de Justicia los rechazó sosteniendo que el objetivo del plebiscito era "garantizar la solidaridad entre representantes y representados y se acomoda perfectamente a la naturaleza del gobierno representativo". En Costa Rica, una reforma constitucional introdujo la democracia directa "desde abajo" en 2003 y esta fue regulada en 2006. Sin embargo, la convocatoria a un referendo acerca de la firma de un Tratado de Libre Comercio se produjo por decreto presidencial y en el contexto de una creciente polarización. Por último, en los últimos años se han realizado consultas directas a la ciudadanía debido a conflictos de poder que provocan un impasse entre el gobierno y el parlamento, o entre el gobierno y los partidos de oposición o autoridades regionales. Esto es lo que sucedió en Perú, Venezuela, Ecuador y Bolivia.

Tabla. Referendos en América Latina, 1900–2009

Periodo	Referendos*	Características	Total
1900–1940	Uruguay 1917, 1934, dos en 1938 Perú 1919, 1939 Chile, 1925 Bolivia 1931 (nueve preguntas) Guatemala 1935 Paraguay 1938, 1940 Panamá 1940	– Con la excepción de Uruguay en 1917 y Chile en 1925, todos se produjeron en regímenes autoritarios o democracias híbridas. – Con alguna excepción (Uruguay 1938), fueron todos convocados por el presidente.	20 en siete países
1941–1980	Uruguay 1942, 1946, 1950, 1951, 1958, 1962, 1966, dos en 1971, 1980 Guatemala 1954 Colombia 1957 Venezuela 1957 Brasil 1963 Panamá 1977 Ecuador 1978 Chile 1978, 1980	Esta etapa está marcada por la amenaza o, directamente, por la ruptura autoritaria. El referendo busca legitimar el golpe (Guatemala), avalar opciones negociadas (Colombia, Venezuela), evitar el golpe sin éxito (Brasil) o incluso forzar la transición (Uruguay).	18 en ocho países
1981–2009	Chile 1988, 1989 Panamá 1983, 1992, 1998, 2006 Perú 1993 Uruguay dos en 1989, 1992, tres en 1994, 1996, dos en 1999, 2003, 2004, 2006, dos en 2009 Guatemala 1994, tres en 1999 Brasil dos en 1993, 2007 Colombia dos en 1990, 1997, 15 en 2003 Ecuador 11 en 1995, ocho en 1994, 1986, 14 en 1997, tres en 2006, 2007, 2008 Argentina 1984 Venezuela dos en 1999, 2000, 2004, dos en 2007, 2009 Bolivia cinco en 2004, 2006, 2008, dos en 2009 Costa Rica 2007	En esta tercera etapa el referendo presenta usos máscomplejos. Abre la transición a la democracia (Chile en 1980), pero también le permite una salida negociada a Fujimori tras su autogolpe en 1993. La ciudadanía comienza a ser un actor central en Uruguay. En Colombia la abstención invalida todos los intentos de aprobar políticas por esta vía. En Venezuela, Bolivia y Ecuador, el referendo avala el llamado a asambleas constituyentes y la reforma constitucional.	103 en 13 países
Total			141 en 13 países

* Las consultas con opciones excluyentes (se debía votar solo una) se contaron como un referendo; las consultas que incluían varias preguntas sobre las que se podía votar individualmente se contaron individualmente (tantos referendos como preguntas hubiera).

Fuente: elaboración de la autora a partir de la base de datos del C2D, http://www.c2d.ch.

ACTORES E INSTITUCIONES

Aunque a menudo las instituciones sean "flexibles", crean un marco de actuaciones, a veces inmediato, a veces con efectos en el largo plazo. Las democracias frágiles se definen por el escaso respeto a las instituciones, mientras que las democracias consolidadas muestran instituciones fuertes. La capacidad de los mecanismos de democracia directa de contribuir a canalizar las demandas sociales depende en buena medida de la evolución de las democracias. En ese sentido, resulta especialmente relevante la experiencia uruguaya. En un comienzo, el plebiscito fue promovido por el presidente José Batlle y Ordóñez (1903–1907, 1911–1915), admirador de la democracia suiza, en el contexto de la democratización e institucionalización de la política. A las buenas intenciones de Batlle se agregaba el cálculo político: contando con un amplio apoyo popular, la consulta directa a la ciudadanía podía permitirle superar bloqueos entre poderes. Posteriormente, la frecuencia con la que se convocaron plebiscitos mostró que los políticos uruguayos entendían que las reformas constitucionales avaladas por la ciudadanía eran la mejor herramienta para solucionar los problemas públicos. A mediados del siglo XX, la centralidad otorgada al sufragio se hizo evidente, incluso en los intentos de legitimación de golpes de Estado mediante consultas populares.[8] Durante esa primera etapa, el plebiscito estuvo en manos de las autoridades o de los partidos, hasta que la reforma de 1967 introdujo el referendo popular por el cual la ciudadanía podía vetar leyes. Esta institución produciría, tiempo después, importantes consecuencias, cuando el referendo se convirtió en la vía ciudadana para oponerse al desmantelamiento del Estado del Bienestar o proponer ciertas leyes (como la indexación de pensiones para paliar el incremento del costo de vida en 1989; la ley contra las privatizaciones en 1992 o la reforma de los programas sociales en 1994, entre otros).

También la experiencia peruana permite reflexionar en el largo plazo sobre la democracia directa. Este tipo de mecanismos fueron ampliados por la Constitución de 1993, promovida por el presidente Alberto Fujimori después de clausurar el Congreso mediante un "autogolpe". Como respuesta a la presión internacional, Fujimori decidió convocar a un Congreso Constituyente para legitimar el quiebre de la legalidad y resolver el impasse creado entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. La nueva constitución, ratificada en un plebiscito, introdujo el referendo obligatorio y la iniciativa ciudadana, aunque no otorga al presidente la competencia para convocar referendos vinculantes. En el nivel local, abrió las puertas al fenómeno de las revocatorias de mandato, lo que permitió que desde 1997 se concretaran más de 3.000 procesos revocatorios. En otras

[8] Un estudio de la introducción de los mecanismos de democracia directa en Uruguay puede consultarse en: Alicia Lissidini, *Una mirada crítica a la democracia directa: el origen y las prácticas del plebiscito en Uruguay*, "Perfiles Latinoamericanos", vol. 7, núm. 12, 1998.

palabras, Fujimori encontró en el referendo una salida coyuntural a la situación de crisis y en los mecanismos de democracia directa, una vitrina legitimadora. El resultado fue un sistema participativo que, aunque en el nivel nacional no se correspondería con las prácticas llevadas a cabo en los años siguientes, sí alteraría la forma de hacer política en los gobiernos locales.[9]

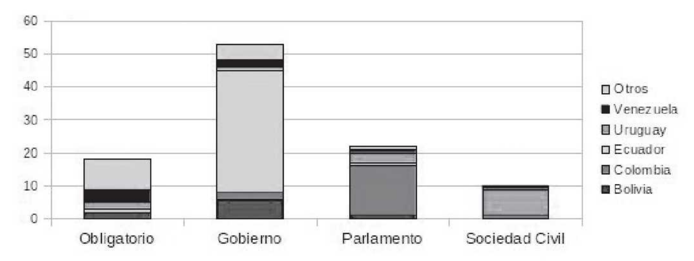
En definitiva, además de las prácticas concretas condicionadas por el contexto, cabe analizar las instituciones creadas y, en particular, a quién privilegian los mecanismos de democracia directa introducidos. Aun considerando la gran diversidad entre países, los hemos agrupado según el poder para activarlos: si la competencia reside en la ciudadanía; si es compartida entre distintos actores (Poder Ejecutivo y ciudadanía); o si incluye estos mecanismos pero de forma limitada y marginal, por lo que no se espera que en contextos de legalidad puedan tener un efecto relevante sobre la definición de políticas:

Mecanismos de democracia directa activables por la ciudadanía: es el actor que emerge con mayor poder en Uruguay, si bien existe también el referendo obligatorio para la reforma constitucional. El presidente no tiene competencias para llamar a plebiscito. También Perú y Costa Rica reservan poder a la ciudadanía, aunque, como ya se ha señalado, los intentos de activar la democracia directa desde abajo en estos dos países no han prosperado hasta la actualidad.

Mecanismos compartidos: el presidente y la ciudadanía: tanto el presidente como la ciudadanía cuentan con amplios poderes en el plano normativo para convocar consultas. En estos casos también la Constitución establece la consulta obligatoria. Es el caso de Venezuela, Colombia, Bolivia, Ecuador y Guatemala.

Ninguno de los dos: aquí podemos agrupar al extenso número de países en donde los mecanismos de democracia directa son restringidos. En algunos casos, ni el presidente ni la ciudadanía pueden realizar consultas vinculantes (El Salvador, Argentina); o bien deben limitarse a la reforma constitucional (Panamá). También puede darse el caso de restricciones parciales, que excluyen de un uso discrecional al presidente y niegan esta competencia a la ciudadanía (Chile).[10]

Gráfico 1. Convocatorias a referendo según país y origen



[9] Yanina Welp, *La participación ciudadana en la encrucijada: Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina*, "Iconos 31", la revista de Ciencias Sociales, FLACSO-Ecuador 2008.

[10] En otros países la democracia directa no se ha contemplado, como México y Nicaragua.

El gráfico demuestra que el referendo en manos de las autoridades, facultativo o "desde arriba" es el que ha predominado. El referendo facultativo es activado con diferentes intenciones, que dependen tanto de la legalidad del régimen como de la relación entre los actores. Aunque conceptualmente se puede establecer una diferencia entre el referendo activado por el Parlamento y el activado por el Poder Ejecutivo, es indispensable analizar el contexto en que se producen, dado que la consulta iniciada por el Parlamento puede responder a la consigna lanzada por el gobierno. En algunos casos, como en Uruguay, el Parlamento puede presentar una contrapropuesta a una iniciativa ciudadana. En otros, puede someter una propuesta propia a la ciudadanía. En ciertos países, una mayoría parlamentaria puede simplemente seguir las directivas de su líder, como ocurrió en Colombia en 2003. Sin embargo, pese a la controvertida utilización de medios públicos para hacer campaña y a la alta imagen positiva con la que contaba el presidente Álvaro Uribe, el referendo fue rechazado por falta de quórum.

Hay muchos paralelismos entre las tradiciones políticas de Colombia y Venezuela. Pero, en lo que se refiere a la democracia directa, es interesante destacar cómo, aun con contextos similares, diferentes diseños institucionales producen efectos diversos. Me refiero a la abstención. Pese a la polarización y tensión que ha registrado la sociedad venezolana desde la llegada de Chávez al poder, un amplio grupo de la sociedad se mantiene al margen de las elecciones. En el primer referendo de 1999, la abstención alcanzó el 62%, en el segundo rozó el 55%, en 2000 llegó al 75%. Solo los referendos revocatorio y de reforma constitucional de 2009 (para ampliar el mandato de Chávez) alcanzaron una participación superior al 70%.[11] La misma situación en Colombia haría que los referendos no fueran válidos, ya que la ley establece un umbral de participación que no se alcanzó.

El referendo de 1999 le permitió al recién electo presidente Hugo Chávez sortear – de forma controvertida – los impedimentos legales para convocar a una Asamblea Constituyente y elaborar una nueva Constitución. La nueva Carta Magna estableció la iniciativa legislativa (en manos de la ciudadanía) y el referendo obligatorio para la reforma constitucional. Cuatro años más tarde, la democracia directa le mostraría a Chávez sus filos, cuando la Coordinadora Democrática, integrada por el sector empresarial (Fedecámaras) y los partidos políticos de la oposición, se organizó para pedir la revocatoria de su mandato. El proceso fue largo, plagado de polémicas y recursos judiciales, pero finalmente se llevó a cabo, y Chávez fue ratificado por el 58,9% de los votos. En 2007 Chávez promovió una nueva reforma constitucional. Esta vez, contaba con una

[11] Un análisis de la experiencia venezolana puede consultarse en: Miriam Kornblith, *The Referendum in Venezuela: Elections versus Democracy*, "Journal of Democracy", núm. 16, 1/2005, págs. 124–137.

mayoría parlamentaria a su favor. Sin embargo, la Constitución de 1999 había establecido que la reforma debía ser sometida a referendo, que Chávez perdió. Una nueva consulta, realizada en 2009, le daría la reelección indefinida.

En Ecuador, las consultas de 2007 y 2008 se orientaron también a la reforma de la constitución. Rafael Correa, como Chávez, formó su propia organización política (Alianza PAÍS), y no solo realizó su campaña electoral criticando a los partidos establecidos y prometiendo la convocatoria a una Asamblea Constituyente; su movimiento ni siquiera presentó candidatos al Poder Legislativo. Sin embargo, en Ecuador, a diferencia de Venezuela, las consultas populares tenían un lugar en el sistema político desde la transición a la democracia. La Constitución de 1979 había sido decidida por referendo (se votó entre una nueva Constitución y el restablecimiento de la de 1945) y varios presidentes ecuatorianos de las últimas décadas realizaron consultas populares (León Febres Cordero, Sixto Durán Ballén, Alfredo Palacio, Fabián Alarcón). Pero el referendo ha ganado peso en la agenda mediática recién desde la llegada de Correa al poder.[12]

Tampoco fue Evo Morales quien introdujo el referendo en Bolivia. En 2003, el presidente Gonzalo Sánchez de Lozada acordó la exportación de hidrocarburos a Estados Unidos a través de Chile, lo que desató la indignación popular debido al arraigado sentimiento antichileno originado en la Guerra del Pacífico (1879–1884). La decisión produjo un amplio debate acerca de las condiciones de explotación de los recursos naturales y, en una escalada de tensión (la "guerra del gas"), se movilizaron los sindicatos, las organizaciones campesinas y otras asociaciones y ciudadanos. Tras una represión con decenas de muertos, Sánchez de Lozada dimitió. Entonces asumió el vicepresidente, Carlos Mesa, quien se comprometió a llamar a un referendo vinculante sobre la nacionalización de hidrocarburos. Pero antes debió promover la creación del marco legal correspondiente, la ley 2.769. Desde entonces, la democracia directa pasó a ocupar un lugar cada vez más central en la política boliviana: con más intensidad incluso que en Venezuela, también la oposición ha activado o intentado activar estos mecanismos.[13]

En 2005, David Altman comenzaba un artículo sobre los usos del referendo en América Latina con las siguientes palabras: "cuando las controversias sobre una institución política empujan a un país al borde de una guerra civil, generando incluso víctimas fatales, esa institución amerita ser estudiada con seriedad".[14] Altman se refería al uso del referendo en la Venezuela de fines de los 90.

---

[12] Juan Pablo Morales Viteri, *De la carta negra al movimiento de los forajidos. Plebiscitos y referendos en Ecuador*, en: Yanina Welp y Uwe Serdült (coords.), *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada*, Prometeo, Buenos Aires 2009.

[13] Elena Rodrigo Salazar, *El referéndum en Bolivia*, en: Yanina Welp y Uwe Serdült (coords.), *op. cit.*

[14] David Altman, *Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?*, "Política y Gobierno", vol. XII, núm. 2, 2005, págs. 203–232.

Bolivia siguió la misma deriva, con momentos de tensión extrema, como los que se vivieron en 2008, previo al referendo revocatorio. En Honduras, el debate por el referendo (y la posibilidad de la reelección de Manuel Zelaya) se cerró con un golpe de Estado.

Pero ¿qué diferencia el referendo impulsado por Batlle en Uruguay a principios del siglo pasado de aquellos activados en Bolivia, Ecuador y Venezuela? Aunque una gran cantidad de variables marcan un contraste entre uno y otros, aun así se conserva una semejanza básica: la intención de superar bloqueos entre poderes amparándose en la decisión popular. En los últimos años, el referendo obligatorio ha sido incorporado en varios países como garante de legitimidad ante reformas trascendentales. En muchos casos, la introducción de este mecanismo se ha dado en paralelo a la incorporación de la iniciativa ciudadana o popular (en Bolivia, Venezuela, Ecuador y Perú) y en el contexto de un cambio en las reglas del juego. Un aspecto por considerar es que estos mecanismos crean una institucionalidad que, en caso de que la legalidad sea respetada, obligará a la consulta ciudadana en el futuro. Esto significa que tanto el referendo obligatorio como la iniciativa popular otorgan un poder que trasciende al gobierno o a la coalición que introdujo originalmente esta legislación, creando potenciales contrapesos para el futuro. Esto ya ha sucedido. Por ejemplo en Venezuela, donde, para reformar la Constitución, es indispensable llamar a un referendo, aún si el gobierno cuenta con mayoría en el Parlamento (por eso la moción del presidente de 2007 fue derrotada a pesar de contar con mayoría legislativa).

Las experiencias más recientes en los países andinos no pueden ser analizadas sin considerar la profunda crisis institucional en que se realizaron. Con particularidades, las situaciones de Bolivia, Venezuela y Ecuador revelan el desencanto ciudadano producido por las ineficientes y corruptas instituciones de la democracia representativa, y la incapacidad de los partidos políticos de renovarse y crear un proyecto viable e incluyente. Esto condujo a una crisis del sistema e hizo que nuevas figuras, líderes carismáticos que no vienen de los partidos tradicionales, logren despertar las ilusiones ciudadanas, especialmente de aquellos sectores excluidos durante décadas. Estos componentes se han hecho presentes en mayor o menor medida en otros países, como Colombia y Perú.

NUEVOS ESCENARIOS PARA DEMOCRACIAS MÁS DIVERSAS

Las cartas todavía no están jugadas en los países en los que el referendo ha pasado al primer plano en la escena política. La experiencia uruguaya ha seguido un patrón semejante al suizo (aunque en el nivel local, a diferencia de Suiza, Uruguay no incluye mecanismos de democracia directa). A una primera etapa de desarrollo de la democracia directa controlada por el gobierno o los

partidos políticos ha seguido una evolución que privilegia el referendo obligatorio y la iniciativa ciudadana. Pero, más que una disociación entre partidos y ciudadanos, los plebiscitos muestran la centralidad de partidos fuertes e institucionalizados. No se puede entender la realización de referendos en los 90 en Uruguay sin analizar el rol del Frente Amplio, que por entonces crecía como alternativa política. Esas experiencias muestran que, para la activación del referendo "desde abajo", se necesitan grupos organizados, con recursos materiales y humanos para difundir la iniciativa y juntar las firmas requeridas. Quizá esto explique que en Ecuador, una sociedad con múltiples clivajes, nunca se haya activado una consulta mediante junta de firmas.

La misma razón explica que los sectores desplazados del poder en Bolivia tras el triunfo de Evo Morales sí hayan logrado realizar referendos, aunque sólo parcialmente. En efecto, el referendo por la autonomía convocado en 2006 consiguió el apoyo mayoritario de los cuatro departamentos más ricos, aunque el resultado final no logró clausurar el debate ni arribar a una solución acordada por las partes. El conflicto se siguió profundizando hasta derivar en el intento de revocar el mandato de Morales vía referendo ciudadano. La convocatoria finalmente se produjo (junto a la de ocho de los nueve prefectos), pero por decreto presidencial. Todos los cargos, el del presidente y el de los prefectos opositores, con una sola excepción, fueron ratificados, lo que pareció consolidar la situación de bloqueo. Sin embargo, las últimas elecciones presidenciales, en las que Morales fue reelegido por una clara mayoría, hacen pensar que este escenario podría estar cambiando. De la capacidad de los grupos políticos tradicionales para democratizar su accionar y su discurso y del respeto del grupo gobernante a las normas democráticas depende la profundización de la democracia en Bolivia.

El referendo permite cambiar las relaciones de poder en el largo plazo y, en el corto, superar las trabas institucionales sostenidas en la división de poderes mediante la legitimidad derivada del apoyo ciudadano. Los resultados de estas consultas dependen de en qué medida los distintos actores respetan la legalidad. También dependen de que se mantenga cierto pluralismo, así sea un "pluralismo por defecto" que contenga las tentaciones autoritarias, debido a que varios poderes se contrapesan sin capacidad de dominar al resto. El referendo ha sido activado ante el choque entre grupos de poder, en general entre una coalición declinante y una emergente, que se resuelve mediante la apelación directa a la ciudadanía (en este sentido, el mecanismo recuerda los plebiscitos realizados por Napoleón III en el proceso genialmente descrito por Marx en su 18 Brumario). El problema es que, como en la Francia de Napoleón III, el cambio no deja atrás un régimen abierto, democrático e incluyente. Colombia y Venezuela, con los acuerdos de mediado del siglo pasado que establecieron un sistema de intercambio de poder entre las elites, son buenos ejemplos.

La polarización en Bolivia se produce por la llegada de Morales al poder (y lo que representa: los pobres, los aborígenes, los menos educados, la participación política de las mujeres), y no por el referendo, que se convierte en un catalizador de esa tensión. Las élites bolivianas, como sucedió en 2002 en Venezuela, demostraron que no estaban dispuestas a aceptar tan fácilmente las reglas del juego democrático cuando estas no las favorecen. Por otro lado, en lo inmediato, parece haber una creciente, o al menos sostenida, inestabilidad, y una manipulación de las reglas del juego que hace difícil sentar las bases comunes en la arena política. En estos casos, también se observa una tensión entre los mecanismos de democracia directa y la democracia representativa, ya que funcionan no de forma complementaria (como en Uruguay) sino abiertamente en competencia.

En otros contextos, la democracia directa ha permitido la canalización institucional de un conflicto que enfrenta las preferencias ciudadanas con las actuaciones de sus representantes (Uruguay en los 90, Costa Rica en 2007). La experiencia uruguaya reciente también sugiere una senda para las inestables democracias latinoamericanas, ya que los instrumentos de democracia directa han sido eficaces para canalizar, institucional y democráticamente, las demandas ciudadanas, generando mayor consenso y gobernabilidad. El referendo ha permitido frenar reformas impopulares, evitando crisis como las que se vivieron en otros países de la región tras una década de implementación de políticas neoliberales y destrucción del precario Estado de Bienestar (como ocurrió en Argentina en 2001). Queda abierta la pregunta sobre la escasa utilización de estos mecanismos por parte de la ciudadanía en países en que los mismos están regulados (Colombia, Ecuador, Perú). Las dificultades de organización, la debilidad de la sociedad civil, los costos del proceso y la escasa confianza en las instituciones podrían ser parte de las causas.

En definitiva, el pluralismo, la libertad de expresión y la garantía de elecciones libres y limpias son claves para garantizar el futuro y la profundización de la democracia: aunque algunos líderes recurran al referendo para incrementar su poder o consolidarse políticamente, los resultados nunca están garantizados. Los gobernantes deben recordar que la democracia directa es un arma de doble filo. La ciudadanía tiene la oportunidad de asumir sus responsabilidades y actuar, en lugar de ser una simple víctima de las decisiones de sus representantes.

BIBLIOGRAFÍA

Altman David, *Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?*, "Política y Gobierno", vol. XII, núm 2, 2005.

Auer Andreas, *National Referendums in the Process of European Integration: Time for Change*, en: Albi, A. Y Ziller, J. *The European Constitution and National Constitutions: Ratification and Beyond*, Netherlands: Kluwer Law International 2007.

Auer Andreas, *Una mirada suiza sobre la democracia directa en América Latina*, en: Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto (coords.), *Democracia Directa en Latinoamérica*, Prometeo, Buenos Aires 2008.
Kaufmann Bruno y Waters M. Dane (eds.), *Direct Democracy in Europe. Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe*, Initiative and Referendum Institute (IRI) / Carolina Academic Press, Durham / Carolina del Norte 2004.
Kornblith Miriam, *The Referendum in Venezuela: Elections versus Democracy*, "Journal of Democracy", núm. 16, 1, 2005.
Lissidini Alicia, *Una mirada crítica a la democracia directa: el origen y las prácticas del plebiscito en Uruguay*, "Perfiles Latinoamericanos", vol. 7, núm. 12, 6, 1998.
Morales Viteri Juan Pablo, *De la carta negra al movimiento de los forajidos. Plebiscitos y referendos en Ecuador*, en: Yanina Welp y Uwe Serdült (coords.), *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada*, Prometeo, Buenos Aires 2009.
Salazar Elena Rodrigo, *El referéndum en Bolivia*, en: Yanina Welp y Uwe Serdült (coords.), *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada*, Prometeo, Buenos Aires 2009.
Serdült Uwe y Welp Yanina, *Direct Democracy upside down*, newspaper presented at the 21st World Congress of Political Science – July 12 to 16, Santiago, Chile 2009.
Welp Yanina, *La participación ciudadana en la encrucijada: Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina,* "Iconos 31", FLACSO, Ecuador 2008.
Zovatto Daniel, *Las instituciones de democracia directa a nivel nacional en América Latina: 1978–2007*, en: Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto, *Democracia directa en Latinoamérica*, Prometeo, Buenos Aires 2008.

LOS ÉXITOS Y LOS RETOS DE LA MODERNIZACIÓN: LA EXPERIENCIA CHILENA (1990-2010)

El problema de la modernización, de la búsqueda de su modelo exitoso es uno de los problemas claves de la política moderna en general y de los estudios políticos – en particular. En América Latina Chile sobrevivió el proceso de la modernización multifacética y actualmente representa un ejemplo del país modelo, donde el crecimiento económico está conectado con las leyes democráticas estables. En Chile se realizan las elecciones presidenciales y parlamentarias, actúan los partidos políticos reales, se defienden los derechos humanos, se elaboran los programas sociales de gran escala. Todo esto demuestra que el país pudo resolver exitosamente los problemas pendientes de la modernización y se convirtió en el Estado democrático exitoso.

Pero el proceso de tránsito del régimen autoritario al proyecto moderno "Chile para todos" no era fácil: era el camino trágico o, al menos, dramático. Analizando los momentos más interesantes, más importantes de esta experiencia bastante contradictoria, se puede destacar el modelo chileno del desarrollo socio-político en los años 1990–2010. Este modelo incluye:

1. La modernización política;
2. Las políticas sociales focalizadas y efectivas;
3. La actividad de la sociedad civil.

EL MODELO DE LA MODERNIZACIÓN POLÍTICA

La transición a la democracia en Chile representó el ejemplo de la así llamada "democratización dirigida", con todos los rasgos típicos del dicho modelo. En gran medida los parámetros de la transición fueron elaborados e impuestos a la sociedad por Augusto Pinochet, que determinó no solamente el balance de las fuerzas políticas, pero el papel de cada participante y hasta los límites temporales.

La Constitución de 1980 (la así llamada "pinochetista") declaró en Chile la república presidencial con el Poder Ejecutivo muy fuerte y fijó el papel extraordinario de las Fuerzas Armadas en la vida política del país. Formalmente, la Constitución prestó a la sociedad los derechos democráticos, pero los medios de información y la actividad de los partidos políticos se quedaron bajo el control

del Estado. Además, los senadores designados y vitalicios, la inmovilidad de los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y el sistema binominal de los partidos dejaron en vigencia el conservadurismo político. Pinochet guardó su puesto del Presidente del país hasta el año 1988, manteniendo a la vez el puesto del Comandante en Jefe hasta 1998, y después recibió el puesto de senador vitalicio.

Desde entonces los "fragmentos autoritarios" de la Constitución, el Consejo de Seguridad, la influencia de los militares y "el factor pinochetista" se convirtieron en partes integrantes de la modernización política chilena, y todo el proceso de la democratización adquirió el carácter elitario. "El factor pinochetista" como el fenómeno político perdió su influencia solamente en 2001, cuando el Corte Supremo le reconoció al exdictador mentalmente enfermo.

Además de estos factores, el papel extraordinario y clave en todo el proceso jugó la coalición de partidos de centro-izquierda – la famosa Concertación de Partidos por la Democracia, organizada en 1988 de los partidos opositores a Pinochet. Su trabajo, realizado durante 20 años (desde 1990), en las condiciones a veces muy graves, demostró, que la élite política puede hacer mucho – si lo quiere hacer y si quiere construir un país moderno, un país democrático. Desde los tiempos del primer gobierno concertacionista de Patricio Aylwin (1990–1994) – uno de los líderes eminentes de la Democracia Cristiana – Concertación enfrentó todos los desafíos del desarrollo, todos los problemas agudos de la sociedad.

Las tareas principales en el ámbito político fueron las siguientes:

- evitar la radicalización y confrontación en la sociedad chilena;
- guardar el balance frágil de las fuerzas políticas diferentes;
- transformar "la democracia dirigida" en "la democracia consolidada".

La sociedad chilena se encontró, a inicios de 1990, en la situación de conflicto político agudo, que se fortaleció durante el proceso de la democratización. Se trata del conflicto entre la cultura política de la izquierda y de la derecha, de los partidarios de Pinochet y de la oposición. El problema, que dividió a la sociedad más que otros, estaba relacionado con la violación a los derechos humanos por la dictadura, con los desaparecidos y represionados, y con el castigo justo para los militares culpables por las violaciones y muertes humanas. Se puede decir que la suerte de la democracia chilena dependió en aquel momento de la solución política del Gobierno.

Según la Ley de Amnistía de 1978, era imposible perseguir a los militares. Muchos de ellos ocuparon los puestos importantes en las Fuerzas Armadas y en el Consejo de Seguridad. Pinochet hizo todo lo posible para garantizar seguridad a sus partidarios y aliados.[1] Pero el problema consistió no solamente

[1] Patricio Silva, *Searching for Civilian Supremacy: The Concertacion Governments and the Military in Chile*, "Bulletin of Latin American Research", Society for Latin American Studies, London 2002, vol. 21, núm. 3, pág. 380.

en la inmunidad jurídica: las pretensiones de Pinochet y de los militares al papel especial en la vida política del país se basaron en la tradición histórica profunda. Se trata de los grupos tradicionalmente influyentes y poderosos, representados en el ámbito político por los fuertes partidos conservadores – la Unión Demócrata Independiente (UDI) y la Renovación Nacional (PRN).

Durante todo el período de la democratización los gobiernos de la Concertación tenían que armonizar las relaciones con la oposición conservadora, que apoyaba la Ley de Amnistía y "la misión patriótica de los militares".[2]

Al mismo tiempo, la tradición de la cultura política de izquierda, representada por los sectores sociales amplios, también existía en Chile. Esta parte de la sociedad insistía en la demostración pública de las grandes pérdidas sociales y humanas sufridas durante el régimen militar. Las organizaciones no gubernamentales y los parientes de los desaparecidos reclamaron el restablecimiento de la justicia, insistiendo en la persecución de los culpables. En este punto se concentró el sentimiento de protesta, que amenazó al equilibrio frágil de la "democracia dirigida". La búsqueda de los compromisos y acuerdos, que podrían determinar el camino hacia la profunda reconciliación nacional, se convirtió en la idea principal de los primeros gobiernos democráticos.

En 1990, P. Aylwin organizó "La Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación" para estudiar todos los casos de la violencia durante la dictadura. Pero la actividad de la Comisión provocó el descontento y la crítica aguda de diferentes grupos políticos (tanto izquierdistas como conservadores).

En la situación de múltiples protestas públicas y la crisis dura con las FF.AA. la posición del presidente Aylwin, expresada en sus intervenciones, demostró la aspiración del Gobierno de evitar la confrontación directa con los militares para salvar la futura democracia en Chile.[3] El presidente decidió a atribuir toda la responsabilidad por los crímenes militares a la élite política chilena en conjunto, a los líderes y a los partidos, que permitieron el golpe militar en 1973.

Durante la presidencia de Eduardo Frei (1994–2000) las relaciones con los militares tomaron el carácter menos dramático y peligroso, más formal. Frei avanzó también en la modernización de las Fuerzas Armadas, lo que facilitó la formación de los nuevos contactos con los Comandantes en Jefe. En el momento crítico para las relaciones cívico-militares, cuando Pinochet (el senador vitalicio en aquel momento) fue arrestado en Londres, en octubre de 1998, el Gobierno y las Fuerzas Armadas formalmente intervinieron en la arena internacional como los aliados políticos, insistiendo en la extradición de Pinochet a Chile para solucionar este problema en su propio país. A pesar de que estos

---

[2] Jonatan Barton, *The End of Transition? Chile 1990–2000*, "Bulletin of Latin American Research", Society for Latin American Studies, London 2002, *v*ol. 21, núm 3, pág. 332.

[3] Patricio Silva, *op. cit.*, págs. 381–383.

eventos provocaron mucha resonancia en la prensa internacional, la sociedad chilena hizo un paso más por el camino hacia la consolidación.

En 1999 fue organizada “La Mesa de Diálogo” entre los representantes de diferentes fuerzas políticas: las ONG, las organizaciones religiosas, los militares y activistas políticos, que participaron en el trabajo de la Mesa para esclarecer el problema de los desaparecidos. Pero esta iniciativa tampoco tuvo éxito inmediato.

Al fin y al cabo, dos primeros gobiernos de la Concertación no alcanzaron a resolver el problema de la violencia militar directamente. Fueron castigados algunos de los altos jefes militares (Manuel Contreras), pero el problema en general persistió sin solución. El compromiso con los militares fue el precio imprescindible de la paz nacional, que permitió realizar la transformación política sin nuevos sacrificios, evitando la confrontación y la radicalización de la sociedad.

El gobierno del socialista Ricardo Lagos (2000–2006), el tercer gobierno de la Concertación, tenía que enfrentar nuevos problemas y desafíos de la segunda etapa del desarrollo democrático.

El logro más importante de este gobierno, en el plano político, fue la reforma de la Constitución en 2005, que se llevó a cabo sin radicalismo, sobre la base de 58 enmiendas. En la nueva Constitución fueron eliminados todos los elementos “pinochetistas” (senadores vitalicios, etc.), el período presidencial fue reducido de 6 a 4 años. El nuevo texto garantiza a la sociedad la democracia, el pluralismo político y la soberanía del pueblo, sin reducir al mismo tiempo las competencias importantes del presidente elegido. Pero el sistema partidario, el así llamado “sistema binominal”, que durante las elecciones parlamentarias determinaba dos centros prioritarios, dos coaliciones, no se reformó. A pesar de mucha crítica, este sistema hasta ahora garantiza las reglas del juego a todo el proceso electoral.

La presidencia de la socialista Michelle Bachelet (2006–2010) es una etapa concluyente del proceso de la modernización política de la sociedad chilena. A pesar de que su gobierno tampoco logró reformar el sistema binominal – el último vestigio del modelo autoritario – la aprobación de la nueva ley de educación, la modificación del sistema de pensiones, la actividad internacional, se convirtieron en una parte del desarrollo nuevo y moderno.

Se puede constatar que en los años de la presidencia de Bachelet fueron armonizadas las relaciones entre los militares, el gobierno y la sociedad. Al mismo tiempo fue creada la nueva imagen del Ejército chileno como la fuerza profesional y modernizada en el sistema del poder democrático. El papel muy importante en este proceso jugó M. Bachelet personalmente – una figura carismática, con su biografía extraordinaria (hija del general perecido) – como la Ministra de Defensa en 2002–2004 y después, como la Presidenta del país. Actualmente, las relaciones cívico-militares se basan en la idea de la neutralidad política de las FF.AA. y de la división racional de las esferas de influencia.

La muerte de Augusto Pinochet en 2006 y los eventos anteriores (su arresto en 1998 y su final político en 2001) cambiaron sustancialmente la posición de los partidos de derecha, que iniciaron a distanciarse del pinochetismo para mostrar su fidelidad a la democracia. La "nueva imagen" de la oposición, relacionada con los temas sociales, con el nuevo "modo de vida" política, con las figuras nuevas, la transformaron en una parte integrante del proceso político, que realiza su actividad en el marco de las leyes democráticas y manifiesta su fidelidad a la democracia. Esto es un logro eminente de todo el período de la modernización política. La llegada al poder de Sebastián Piñera en 2010 simboliza el desarrollo eficaz y exitoso de la democracia chilena, cuando ninguna de las fuerzas políticas pone en duda sus principios fundamentales.

EL DESAFÍO DE LA ESFERA SOCIAL Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El período de 1990–1999 y la lucha contra la pobreza

A pesar de los logros políticos, la esfera social representó el drama permanente para los primeros gobiernos de la Concertación. La gran parte de la sociedad chilena esperaba de los gobiernos democráticos el mejoramiento de su situación económica, la reducción de la pobreza y de la indigencia, la solución del problema del desempleo.

A los inicios de los años 1990, Chile se convirtió en el país con muchos desequilibrios sociales, con la desigualdad creciente y la distribución del ingreso extremadamente injusta, hasta para los países latinoamericanos. Según los datos estadísticos de CEPAL, la población pobre en 1990 constituyó el 38,6% y la población indigente – el 13%.[4] Además, el 10% de la población más rica concentró el 40,8% del total de ingreso, mientras que los más pobres – el 1,4%.[5] Según el indicador de equidad, Chile ocupaba el lugar 54 en el mundo. No solamente los países desarrollados estaban por encima, sino también los "tigres" asiáticos y algunos países latinoamericanos. Entonces, en 1989–1990, los sectores sociales amplios vivían bajo la línea de pobreza, a pesar de los éxitos macroeconómicos impresionantes. La política social, elaborada por el gobierno de Aylwin y prolongada por el gobierno de Eduardo Frei en la década de los 90, era acompañada por las esperanzas y reclamaciones de esta parte de la población chilena. Al revés, la clase rica y media alta, relacionada con el curso económico neoliberal, esperaba la continuidad y la estabilidad en la esfera

[4] Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, *Panorama social de América Latina 2001–2002,* CEPAL, Santiago de Chile 2002, pág. 212.

[5] Alberto Arenas de Mesa y Julio Gusmán Cox, *Política fiscal y protección social en Chile*, "Revista de la CEPAL", CEPAL, Santiago de Chile 2003, núm. 81, pág. 132.

económica. Todas estas aspiraciones de la sociedad bastante polarizada influyeron a la política social de los gobiernos democráticos. A pesar de todo, los gobiernos de la Concertación realizaron mucho en los 1990–1999.

Los resultados generales de la política social de esta década fueron considerables. Las actividades de los primeros gobiernos democráticos se desarrollaban sobre el fondo de una coyuntura económica favorable de los años 1990–1998 que permitía continuar las reformas económicas, manteniendo los ritmos elevados del crecimiento, al mismo tiempo disminuyendo considerablemente la pobreza absoluta y mejorando la calidad de vida de las amplias masas de la población. De acuerdo con la CEPAL, la pobreza general disminuyó prácticamente el doble – del 38,6% en 1990 al 20,6% en el año 2000, y la indigencia bajó del 12,9% al 5,7% correspondientemente. El número de familias pobres bajó en el mismo período del 33,3% al 16,6%. Disminuyó considerablemente el desempleo (del 20% en 1985 al 5% en 1997).[6] Además, para el año 2000 el número de los que pasaban hambre en Chile constituyó no más que el 4%, lo que es un índice bajo para América Latina. Las cifras inferiores se observaban sólo en Argentina (el 2%) y en Uruguay (el 3%).[7]

Las realizaciones en la superación de la pobreza, la estabilización política, el desarrollo económico rápido y sustentable (cerca del 8 % al año), formaron una nueva imagen de Chile en la arena internacional. El "país del éxito", la "muestra de la democracia latinoamericana", la "vanguardia de la modernización" – estos epítetos paso a paso construyeron el "mito de Chile", en particular – en la prensa y en la opinión pública de otros países.[8] Algunos fragmentos de este mito correspondieron a la realidad, pero los gobiernos democráticos, a pesar de sus aspiraciones y declaraciones públicas, no podían resolver el problema más agudo y dramático – reducir la desigualdad social, que casi no se modificó durante la década de los 90.

Las importantes inversiones en la esfera social permitieron reducir la pobreza absoluta y no la relativa, puesto que el mejoramiento de la calidad de vida de las capas pobres ocurría simultáneamente con el incremento de los ingresos de los más ricos. A consecuencia de ello, la parte más adinerada de la población (el 10% superior) poseía el 42,3% del ingreso nacional, incrementando un poco su parte en los diez años transcurridos, mientras que el 10% de los "inferiores" recibía el 1,1% (aun menos que en 1989).[9]

Así que resulta difícil caracterizar la política para la superación de la pobreza en los 1990–2000 de una forma unívoca. Hubo importantes resultados

[6] *Ibid.*, pág. 132.

[7] Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, *Panorama social de América Latina 2002–2003,* CEPAL, Santiago de Chile 2004, pág. 85.

[8] Tomás Moulian, *Chile actual: anatomía de un mito,* LOM, Santiago de Chile 2002, pág. 95.

[9] Alberto Arenas de Mesa y Julio Gusmán Cox, *op. cit.,* pág. 133.

positivos en lo que se refiere a la elevación del nivel de vida de las capas más pobres de la sociedad, a la limitación de escala de pobreza absoluta. Los éxitos en la esfera social constituyeron una parte importante de la consolidación política de la sociedad chilena. Sin embargo, en general, tal política llevaba un carácter de cierta compensación social, justificada, pero limitada y destinada a mejorar un tanto la situación deplorable de los grupos más pobres de la población sin cambiar las reglas de juego ya establecidas y sin solucionar un problema social más dramático – el de la desigualdad.

Este desafío, relacionado con la desilusión de los grupos pobres de la sociedad con las posibilidades de la democracia en el ámbito social, acompañaba a todos los gobiernos democráticos – hasta las presidencias más exitosas de R. Lagos y M. Bachelet.

Las iniciativas sociales de Ricardo Lagos

El gobierno de Lagos, además de la tarea de disminuir la pobreza absoluta, planteó mejorar también la situación en cuanto a la exclusión social, incorporando a la parte más problemática de la población en la vida normal. Se puede decir que la orientación principal de la política social empezó a cambiar, apuntándose hacia la superación de pobreza relativa.

En el año 2002, bajo la égida del MIDEPLAN, se aprobó un amplio programa de garantías sociales "Chile Solidario", toda la responsabilidad por el cumplimiento del cual asumió El Fondo Nacional para la Superación de Pobreza. A diferencia de los programas anteriores, esta estrategia prevé, antes que nada, una ayuda a las familias y no a los individuos, así como el mejoramiento integral de la calidad de vida de los hogares más pobres, especialmente aquellos que están encabezados por las mujeres solteras con niños. Tal enfoque se basa en la comprensión más compleja multilateral del fenómeno de la pobreza como un estilo de vida especial, que influye no sólo en una persona, sino en todo su entorno y, en primer lugar, en su familia y niños, privados de la posibilidad de adaptarse normalmente en la actual "sociedad del éxito".

El programa "Chile Solidario" planteó el objetivo de garantizar la realización de los derechos económicos, sociales y culturales de las capas más vulnerables de la sociedad. Para cumplir con esta tarea estaba previsto pagar subsidios monetarios mensuales para la enseñanza, capacitación profesional y protección de salud de cada familia involucrada en el programa. La familia firmaba compromisos concretos que suponían acciones independientes en pro del mejoramiento de calidad de la vida. En la primera etapa, en la que participaron 112 444 hogares familiares de todas las regiones del país, estaba previsto pagar subsidios mensuales por un valor de 10 500 pesos durante los primeros seis meses, de 8 000 pesos durante un año y de 5 500 pesos durante los últimos

seis meses.[10] Esta ayuda financiera no era significativa en su equivalente en dólares, sin embargo, su objetivo era no tanto incrementar los ingresos, como incentivar psicológicamente a las capas más bajas a participar en la vida social, buscar trabajo, continuar los estudios, etc. La prensa chilena señaló una importante resonancia de este proyecto, elaborado a largo plazo para continuarlo en el futuro (durante el gobierno de Bachelet).

Otro proyecto importante de los años 2000–2006 era el programa docente "Liceo para todos". Su objetivo fue conceder a todos los jóvenes del país, independientemente del nivel de sus ingresos, la oportunidad de cursar estudios de 12 grados, bajar el porcentaje de abandono prematuro del colegio, mejorar el estado de salud de los escolares durante el proceso docente en el colegio, disminuir el atraso de las provincias agrarias y, a consecuencia de todo ello, incrementar el potencial cultural y la calidad de vida de la sociedad. En primer lugar, este programa atañía a las capas pobres de la sociedad, puesto que los niños de las familias pobres generalmente no tenían posibilidades reales ni siquiera para recibir la preparación media. Según los datos del año 2000, entre los jóvenes de entre 15 a 19 años de edad que abandonaron los colegios antes de lo previsto, el 57% pertenecían precisamente a estas capas. (En 1990 este índice equivalía al 44%). El 62% de los escolares de las capas pobres dejaron los estudios inmediatamente después de recibir la preparación primaria (en 1990 – el 52%).[11]

Las causas del abandono de los colegios, acabado el ciclo primario, son diferentes, sin embargo, es evidente la tendencia negativa de la creciente decepción de los niños pobres con respecto a las posibilidades que brinda el colegio. Como causa principal del abandono del 10 al 15% de adolescentes de ambos sexos – independientemente del nivel de ingresos – señalan la pérdida del interés hacia los estudios. Sin embargo, existe toda una serie de importantes circunstancias de índole social. Así, el 50% de los jóvenes chilenos del sexo masculino mencionan las causas económicas que les impiden continuar con su enseñanza. Esto significa que se ven obligados a integrarse a la vida adulta sin recibir ni siquiera la preparación media, aumentando el número de la mano de la obra barata y poco calificada en el mercado laboral. La respuesta más popular entre las muchachas es "problemas familiares" (el 50% de las encuestadas de 15 a 19 años). En realidad esta respuesta vaga puede significar embarazo temprano, maternidad o necesidad de ayudar a atender la casa, puesto que en las familias pobres el deber de cuidar la casa se encarga a las chicas y no se combina con la continuación de estudios.[12]

---

[10] "Tiempos del Mundo", 21 de mayo de 2004.

[11] Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, *Panorama social de América Latina 2001–2002,* pág. 114.

[12] *Ibid*, pág. 122.

De tal modo que la formación de la "cultura de pobreza", reproducida de generación en generación, empieza ya en el colegio y es acompañada no sólo por privaciones materiales, sino por las duras pruebas psicológicas que influyen también en la vida adulta. La exclusión social de la capa más pobre se traduce no solamente en la necesidad de existir contando con un dólar por día, sino en la ausencia de oportunidades para salir de este circuito, garantizando a sus niños las posibilidades para estudiar. Este es, quizás, el lado más trágico de la pobreza, comparado con el cual hasta malas viviendas y los ingresos limitados pierden su agudeza.

El programa "Liceo para todos" prevé el pago de becas a los alumnos más pobres, que quieren seguir estudiando, la capacitación profesional de los maestros de escuelas medias, la creación del ámbito psicológico más favorable en los centros docentes, el mejoramiento de la infraestructura de los colegios (mejorando el sistema de alimentación, construyendo salas deportivas, haciendo reparaciones de edificios, etc.). Otra dirección importante fue la construcción de escuelas en las provincias alejadas del país, el traslado del personal docente, el aseguramiento de las condiciones de vida necesarias, así como el trabajo psicológico con los padres que, en muchos casos, se oponían a la enseñanza de sus hijos. Esta actividad requería de la participación activa y colaboración de los especialistas – pedagogos y médicos – y el poder municipal, interesados en el desarrollo social de su región. Así, además del incremento directo de los ingresos de las capas más pobres de la población a través de los subsidios, otra dirección prioritaria fue la superación de la exclusión social.

Durante el período 2000–2006 en Chile se realizaban alrededor de 400 programas sociales en los que participaban más de 80 fundaciones, institutos y organizaciones distintas. La finalidad principal de dichos programas era facilitar el acceso de las capas más pobres de la población en todo el territorio del país a los bienes materiales y sociales, mejorar el nivel de vida, garantizar la ocupación y preparación profesional. Tal estrategia prevé: el mejoramiento de la calidad y el aumento de la accesibilidad de la enseñanza y salud pública, construcción de viviendas baratas, perfeccionamiento del sistema de garantías sociales. Además de la elevación de la eficiencia de las así llamadas "macroactividades", se estipulaba el desarrollo de los programas que tenían que ver directamente con el ser humano, sus problemas y situaciones concretas. Se trata de la organización de centros de ayuda psicológica y social a las mujeres, la asistencia en su capacitación profesional y empleo, la atención a los niños de familias pobres, adolescentes "problemáticos" y a los jóvenes en las zonas del elevado riesgo social. Cabe mencionar que un papel importante lo desempeñan en este trabajo distintas organizaciones y estructuras de la sociedad civil, basadas en los principios de buena voluntad y solidaridad. Sin esta iniciativa independiente, "desde abajo", sería imposible plasmar cualquier tipo de programas sociales.

En los años de presidencia de Ricardo Lagos, se hicieron evidentes los resultados de la política de orientación social de todos los gobiernos democráticos que le antecedieron a partir de 1990. Él mismo, como político eminente, influyó mucho a todo el proceso de la elaboración de los programas y las iniciativas nuevas, a la posición de la élite política y los círculos gubernamentales. La construcción en regiones pobres de viviendas, caminos, estaciones ferrocarrileras, escuelas e instituciones médicas redujo un poco la irregularidad del desarrollo económico de Chile. El porcentaje de la población alfabetizada en 2002 era del 96 % (habiendo crecido el 1,2 %). La parte de la población urbana aumentó hasta el 86,6 % contra el 83,5 % en 1992. Creció la participación de las mujeres en el mercado laboral (35,6 % contra 29,5 % en 1992), aumentó también el número de familias pequeñas integradas en promedio por tres personas, mientras que la creencia religiosa en la conciencia de masas disminuyó. En forma significativa, mejoró el nivel de vida material de las capas más necesitadas de la población, la pobreza en comparación con 1990 se redujo más que el doble. Según muchos índices, la sociedad era cada vez más moderna, activa e instruida.[13] En apoyo a la modernización de las estructuras más tradicionales de la sociedad chilena, el gobierno dio un serio paso al aceptar la ley de matrimonio civil, la que por vez primera en la historia de Chile legalizó el divorcio.

Al mismo tiempo, a pesar de grandes esfuerzos y significativos éxitos en el plano de la superación de la pobreza y la desigualdad social, no se logró una solución definitiva a estos problemas. Para el 2006 la pobreza se mantenía en un nivel de 17–18 % y la pobreza extrema (miseria) se situaba en el 5%. Estos índices, bajos para América Latina, en la situación chilena demostraron la imposibilidad de distribuir el bienestar de la prosperidad económica y el crecimiento en todas las categorías de la población y a todas las regiones del país. Si en la región capitalina el desarrollo económico demostraba los más altos resultados y el nivel de la pobreza y la miseria era el más bajo de todo el país (el 11,8 % y el 4,3 %, respectivamente), en algunas regiones menos favorecidas, lejanas al centro, la pobreza superaba la media en un 18%.[14] Por consiguiente, era necesaria la elaboración de programas especiales que tomaran en cuenta la situación económica y social de las regiones en retraso, así como la ampliación y eficiencia de los proyectos ya en función.

Así, el drama de la pobreza y la desigualdad social no se superó en definitiva en los años de la democracia en Chile. Esta situación se arraigó en la sociedad y exigió de los políticos de la nueva generación una corrección seria del curso social.

[13] Jorge R. Hernández, *Chile. El difícil y truncado camino hacia el desarrollo*, "Nueva Sociedad", Friedrich Ebert Stiftung, Buenos Aires 2003, núm. 185, págs. 54–55.

[14] "El Mercurio", 7 y 13 de septiembre de 2004.

Los esfuerzos de Michelle Bachelet

Es necesario notar que la política social formulada en el programa de Bachelet era, por un lado, el modelo de la sucesión, pero por otro abría la entrada de una nueva etapa del desarrollo social. La actividad de los gobiernos anteriores que habían conseguido la erradicación de las manifestaciones más crueles de la pobreza, la estabilidad política, altos y estables ritmos de crecimiento económico, dieron al cuarto gobierno de Concertación la posibilidad de comenzar el programa de aumento de calidad del capital humano y la realización del proyecto de gran escala " Chile para todos".

El hecho más importante del gobierno de Bachelet fue la Reforma Previsional que fue adoptada con el objetivo de mejorar el nivel de vida de las capas sociales más pobres de la población y comenzó en julio de 2008. La Reforma prevé el pago obligatorio mensual de una pensión mínima para el 40 % más pobre de la población, que había cumplido 65 años de edad, independientemente de los depósitos individuales en los fondos de pensiones. A partir del 1 de julio de 2008 la Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBS) fue de 60 mil pesos (127 USD) y desde el 1 de julio de 2009 – de 75 mil pesos (159 USD) al mes. Además de PBS de Vejez en la Reforma fue previsto el Aporte Previsional Solidario de Vejez (APS) – un complemento mensual de 70 mil pesos (149 USD) para las personas mayores de 65 años de edad que lograron reunir fondos en algún régimen previsional, pero que reciben una pensión de bajo monto.[15] Tales enmendaciones dentro del actual sistema de pensiones, basado en el principio neoliberal de que es responsabilidad de cada uno su futura pensión, significa que los trabajadores del sector laboral informal, desocupados, representantes de los grupos más vulnerables, faltos de posibilidades de enviar a los fondos de pensiones parte de sus salarios recibirán en su vejez cierta garantía social mínima.

Una importante atención se otorgaba al desarrollo del sistema de salud preventiva, control de la salud de mujeres y niños, especialmente de los recién nacidos. El plan a gran escala "Chile Crece Contigo", dedicado al cuidado de los niños en edad preescolar, tenía como objetivo la creación de un sistema completo de guarderías y jardines de niños para familias de bajos recursos en los que la alimentación y la atención médica eran gratuitas. Además, se prevé una diversificación de los "subsidios familiares" para aquellos jefes y jefas de familia, quienes educan niños y que por cualquier razón se encuentren en una situación de la vulnerabilidad social. En este proyecto se reflejó la comprensión nueva de la política social, como la preocupación por una infancia plena para las generaciones futuras.[16]

---

[15] *Reforma Previsional*, fuente: http://www.reformaprevisional.cl/reforma_previsional/

[16] *Chile Crece Contigo*, fuente: http:// www.gobiernodechile.cl/viewEjeSocial

Durante la presidencia de Michelle Bachelet fue elaborado y después (con muchas dificultades) aprobado el proyecto de la nueva Ley de Educación, que derogó la antigua LOCE y sobre la base del cual se fijó la idea de la responsabilidad del Estado por la calidad y accesibilidad de la educación en el país – "La educación de calidad para todos". El nuevo proyecto prevé el aumento del valor y la diversificación de becas para estudiantes provenientes de familias pobres (alumnos así como estudiantes), incluido el monto del pago por el examen de ingreso, que sería del 100 % solamente para los representantes de la clase más rica.

Además, se contempló mejorar la infraestructura escolar y el equipamiento de los establecimientos educacionales para el mantenimiento del programa "día completo de enseñanza", además de aumentar la calidad de la enseñanza en las escuelas municipales y atender de manera preferencial a los alumnos más vulnerables. Sin embargo, el proyecto fue un compromiso: incluyó solamente algunas de las exigencias del "levantamiento estudiantil" y encontró una seria crítica basada en el hecho de que el sistema de educación privada podría sufrir un empeoramiento sin darse una mejoría significativa en las escuelas municipales. (En abril de 2008, por iniciativa de los diputados de la oposición fue cesada la ministra de Educación, Yasna Provoste).

Además, en el ámbito social han sido autorizados nuevos programas de vivienda accesible por crédito hipotecario; continuaba la realización del programa complejo para la superación de la pobreza familiar "Chile Solidario".

Finalmente, es difícil caracterizar la actividad social de Michelle Bachelet en su puesto del presidente: tanto hubo aciertos como errores serios. El rasgo característico de este período fue la falta de conclusión e indefinición de muchos proyectos importantes (como el caso de la Ley de Educación) y la falta de voluntad política en situaciones críticas.[17] Más consistente y productivo fue el trabajo realizado en tales campos como la salud pública y la reforma de pensiones lo que, en buena medida, se debió a la favorable coyuntura económica y la consciente orientación del poder al dialogo con los empresarios, así como al apoyo de las estructuras económicas potentes.

Al mismo tiempo el objetivo principal de la política social – el mejoramiento de calidad del capital humano y del desarrollo de la sociedad – en gran medida fue cumplido. Pero el gobierno de Bachelet, a pesar de sus éxitos evidentes, tampoco consiguió erradicar por completo la pobreza, que permaneció en el nivel del 15%, y la desigualdad social. Este reto del desarrollo permitió al nuevo candidato presidencial, líder de la oposición, Sebastián Piñera, basar su programa principalmente en la importancia y radicalidad de los proyectos sociales.

[17] Patricio Navia, *Que le pasó a Bachelet?,* "Nueva Sociedad", Friedrich Ebert Stiftung, Buenos Aires 2007, núm. 212, pág. 12.

LA SOCIEDAD CIVIL EN EL PROCESO DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

En este contexto surge una pregunta fundamental: ¿Cómo se sostiene una democracia con una distribución bastante injusta, con una desigualdad social? ¿Cómo se sostiene sin rebeliones, sin protestas sociales? ¿Por qué el curso económico neoliberal no provocó la desestabilización y confrontación política y el fracaso final de la democracia en Chile? Es evidente que la satisfacción de la sociedad por los resultados del desarrollo democrático depende del sentimiento subjetivo del bienestar personal. En Chile, la modernización política se desarrollaba junto con los procesos sociales bastante dramáticos.

Se puede suponer que el papel muy importante en la democratización chilena jugó la sociedad civil, que aliviaba los contrastes sociales agudos e incorporaba a cada poblador en la vida social plena y constructiva.

Hay muchas investigaciones teóricas, dedicadas a la sociedad civil y a la participación de sus organizaciones en el proceso de la democratización. La sociedad civil en Chile es un fenómeno muy específico y peculiar; es muy complicado compararlo con las estructuras semejantes en otros países, en América del Norte o en Europa Occidental. La sociedad civil chilena tiene diferentes niveles – desde las organizaciones básicas, que actúan en los barrios pobres, hasta las grandes ONG. Parece que el papel más importante en todo el proceso de la modernización jugaron las organizaciones barriales – las comunidades de vecinos, distintos grupos de ayuda mutua, clubes de intereses, etc. creaban una diversificada red de lazos sociales.

Todas estas organizaciones ayudaban a sobrevivir a la población pobre e indigente – en los tiempos de Pinochet y después, en el período de los gobiernos post-autoritarios. Los activistas organizaron los comedores y las cocinas comunales, las tiendas cooperativas, los centros educativos y culturales para los vecinos (adultos y niños), resolvieron los problemas de vivienda y de ocupación, trabajaron con los jóvenes de familias pobres, con los portadores de SIDA, con los drogadictos, con las mujeres – víctimas de violencia sexual.

Es imposible apreciar en dos palabras su aporte al proceso de la armonización y al desarrollo multifacético de la sociedad chilena en general. El papel de la sociedad civil en el proceso de la modernización es un tema de la investigación especial y profunda.

Tradicionalmente, los movimientos políticos y las comunas religiosas (católicos y protestantes) realizaron su actividad en los barrios pobres, solucionando los problemas de la vida. Estas organizaciones, a pesar de las diferencias políticas e ideológicas que siempre existían, contribuyeron a la estructuración de la sociedad chilena, incorporando a su población marginal en el tejido social, disminuyendo psicológicamente la desigualdad y la pobreza. Se puede

decir que la base del movimiento de protesta masiva casi no existía en Chile en los 90: la gente no creía más en el radicalismo político y, lo que era mucho más importante, la gente trabajaba para resolver los problemas económicos por sus propios esfuerzos, sin esperar mucho del Estado. En este aspecto la experiencia chilena es bastante única, si vamos a compararla con otros países en transición.

Además, hay que subrayar también, que la idea de la solidaridad y de ayuda mutua siempre era muy influyente en la sociedad chilena, especialmente en los barrios pobres. Puede ser que gracias a estos lazos solidarios hasta la pobreza y cesantía en los tiempos muy dramáticos no se convirtieron en la tragedia sin salida, sino que servían de fuente de la solidaridad y de la actividad social. Precisamente la cultura social específica de la población pobre en Chile se convirtió en la base del proceso de la democratización y de las reformas socioeconómicas. Esa cultura casi no se manifestaba en las formas políticas activas y radicales; tampoco se puede compararla con la "cultura de la participación" de la democracia clásica. Pero sus principios de la solidaridad, de la tolerancia y de la actividad personal jugaron un papel eminente en todo el proceso de la modernización en Chile.

CONCLUSIONES

La sociedad chilena entró en el siglo XXI como la sociedad que sobrevivió mucho. La modernización política es un proceso complicado y multifacético, con muchos desafíos inesperados y dramáticos. Antes que nada, la experiencia de Chile demuestra que la responsabilidad fundamental por la elaboración del modelo y por la eficiencia del proceso de la modernización es asumida principalmente por la élite política. Su mentalidad, su patriotismo, su talento de gobernar, su decisión en los momentos claves son aquellos fundamentos que pudieron salvar a la sociedad en el pleno sentido de la palabra. La coalición de los partidos de centro-izquierda – Concertación – cumplió con su deber de gobernar el país durante 20 años. Ahora llega otro tiempo, y otro político eminente simboliza los éxitos y los desafíos de su país.

Además, hay que tener en cuenta que la experiencia chilena es bastante contradictoria. El gobierno de Sebastián Piñera heredó no solamente los logros, sino los problemas bastante agudos (nacionales y mundiales): el 15% de la pobreza, la desigualdad social, la disolución de alguna parte de la sociedad en los resultados de la democracia, la crisis económica global, y lo más trágico – el gran terremoto de 2010. La situación actual exigirá del gobierno, del presidente, de la nueva oposición, de todos los actores políticos y de la sociedad muchos esfuerzos para solucionar los problemas y avanzar en el futuro.

Pero, al mismo tiempo, las nuevas tareas y perspectivas pertenecen a otra etapa del desarrollo político y social – a la democracia ya sólida y consolidada, que puede enfrentar y, en gran medida, resolver todos estos retos.

BIBLIOGRAFÍA

Arenas de Mesa Alberto y Gusmán Cox Julio, *Política fiscal y protección social en Chile*, "Revista de la CEPAL", CEPAL, Santiago de Chile 2003, núm. 81.

Barton Jonatan, *The End of Transition? Chile 1990–2000*, "Bulletin of Latin American Research", Society for Latin American Studies, London 2002, vol. 21, núm. 3.

Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, *Panorama social de América Latina 2001–2002,* CEPAL, Santiago de Chile 2002.

Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, *Panorama social de América Latina 2002–2003,* CEPAL, Santiago de Chile 2004.

Hernández Jorge Rojas, *Chile. El difícil y truncado camino hacia el desarrollo*, "Nueva Sociedad", Friedrich Ebert Stiftung, Buenos Aires 2003, núm. 185.

Moulian Tomás, *Chile actual: anatomía de un mito.* LOM, Santiago de Chile 2002.

Navia Patricio, *Que le pasó a Bachelet?,* "Nueva Sociedad", Friedrich Ebert Stiftung, Buenos Aires 2007, núm. 212.

Silva Patricio, *Searching for Civilian Supremacy: The Concertacion Governments and the Military in Chile,* "Bulletin of Latin American Research", Society for Latin American Studies, London 2002, vol. 21, núm. 3.

Valenzuela Arturo y Dammert Lucía, *Problems of success in Chile*, "Journal of Democracy", International Forum for Democratic Studies, Washington 2006, vol. 17, núm. 4.

EL SISTEMA ELECTORAL BINOMINAL CHILENO: ¿EL FIN DE UN ENCLAVE AUTORITARIO INSTITUCIONAL?[1]

Las elecciones son el método democrático a través del cual se designan las autoridades públicas, corresponden a una forma de participación política y constituyen una importante fuente de legitimación del sistema político. Asimismo, estas permiten expresar la confianza de los ciudadanos en los candidatos electos, representar las opiniones e intereses de un conjunto de votantes y canalizar los conflictos políticos mediante procedimientos pacíficos. De ahí deriva la importancia del sistema electoral, en tanto que éste regula y establece las normas mediante las cuales se determinan los límites (territorial o poblacional), de las circunscripciones; las condiciones y exigencias para las candidaturas; el mecanismo de votación; y el método de conversión de votos en escaños.[2]

En Chile existe un intenso debate en torno al sistema electoral. La discusión sobre la necesidad, oportunidad y conveniencia de modificar el sistema electoral heredado de la dictadura ha estado presente en la agenda política por cerca de 20 años. Desde la recuperación de la democracia los cuatro gobiernos de la Concertación Democrática han intentado introducir modificaciones que transformen el sistema electoral chileno, de tal manera que el Congreso Nacional (Cámara de Diputados y Senado) y las autoridades locales (alcaldes y concejales) reflejen adecuadamente las distintas sensibilidades políticas y sociales del país. Sin embargo, estas iniciativas se han enfrentado constantemente a la oposición de la derecha política chilena. No obstante, se han logrado introducir modificaciones sustanciales, las cuales se pueden constatar a través de los cambios incorporados al mecanismo para la elección de las autoridades locales, así como la eliminación de los senadores designados y la inscripción automática en los registros electorales.[3]

---

[1] Es necesario destacar que este artículo, en su gran mayoría, es la versión en español del capítulo II de la tesis doctoral en Ciencia Política del autor, la cual será publicada en francés en el 2011. Igualmente, el autor agradece los asertivos, pertinentes y, por ende, valiosos comentarios de Paulina Muñoz Fabregat.

[2] Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México 1998, págs. 11–18.

[3] En el último año del gobierno de Michele Bachelet, el 27 de marzo de 2009, después de un intenso debate fue promulgada la Ley N°20337 la cual modificó la Constitución Política de 1980.

El debate en torno a las posibles reformas al sistema binominal ha estado marcado por el enfrentamiento de dos posiciones. Por un lado, los críticos argumentan que el sistema binominal carece de legitimidad democrática, por cuanto fue diseñado por el régimen de Pinochet sin la discusión y participación del conjunto de las fuerzas políticas, en especial de los partidos políticos que en esos años constituían la oposición a la dictadura. Igualmente sostienen, que este sistema cumple una función de contención de la soberanía popular al sobre-representar a la segunda Mayoría electoral (en este caso la derecha) y deja a un significativo sector de la ciudadanía sin representación en el parlamento, principalmente a la izquierda chilena. Según los críticos del binominal, este sistema fue diseñado con el claro objetivo de favorecer a las fuerzas políticas que apoyaban a la dictadura de manera que estas resguarden el legado institucional y político de la dictadura. Por lo tanto, según los retractores del sistema electoral chileno, este es un enclave autoritario institucional.

Por otro lado, los defensores del sistema argumentan que este otorga estabilidad y gobernabilidad al país, pues obliga a que se constituyan dos grandes coaliciones políticas para las elecciones, las cuales tienden a mantenerse una vez finalizado el proceso electoral, evitando así el multipartidismo y moderando las posiciones ideológicas. Este sector también plantea que con este tipo de sistema la Mayoría política se ve en la obligación de establecer amplios consensos, al interior del Congreso, para la aprobación de las leyes. En efecto, el sistema binominal hace extremadamente difícil que una sola fuerza política obtenga los escaños necesarios en el parlamento que le permitan la aprobación de ciertas leyes sin recurrir a la configuración de alianzas con otras fuerzas políticas. De esta forma el sistema, según los defensores, garantiza el respeto y la voluntad de las minorías contra la arbitrariedad de las mayorías.

En el presente artículo intentaremos establecer que el sistema electoral binominal fue concebido como un enclave autoritario institucional, en razón del contexto en el cual se originó, del carácter arbitrario para la delimitación del mapa electoral (circunscripciones senatoriales y distritos), pero además por el método de asignación de escaños según las votaciones obtenidas por las listas y candidatos. Una vez establecido lo anterior, observaremos en qué medida los efectos de dicho sistema electoral han sido anulados o neutralizados. Igualmente intentaremos mostrar que a pesar del hecho que el sistema, en un primer momento, benefició a los sectores políticos que apoyaron la dictadura (en particular Renovación Nacional y la Unión Demócrata Independiente), en los hechos, los partidos políticos que integran la concertación Democrática también

Esta ley establece que todo ciudadano chileno una vez cumplido los 18 años será automáticamente inscrito en los registros electorales, sin embargo el ejercicio del voto será voluntario. Esta ley modifica la disposición existente hasta esa fecha, en la cual la inscripción en los registros electorales era voluntaria, pero el ejerció del voto era obligatorio una vez inscrito.

se han visto favorecidos con este sistema electoral. Para evidenciar lo anterior se analizarán los resultados de las elecciones de diputados y senadores entre los años 1989 y 2009. No obstante, consideramos necesario primero mostrar como el actual sistema electoral ha sido una ruptura con la tradición electoral y democrática chilena, pero a la vez ha introducido significativas innovaciones que han permitido dotar de mayor gobernabilidad al sistema político chileno.

LOS SISTEMAS ELECTORALES CHILENOS PRE-DICTADURA: ¿ENTRE TRADICIÓN DEMOCRÁTICA E INGOBERNABILIDAD?

En Chile antes del sistema electoral binominal existieron tres sistemas electorales, todos ellos intentaron, a su manera, otorgar una mayor legitimidad democrática a las autoridades electas. A continuación presentaremos la evolución de estos tres sistemas a través de los mecanismos para la elección del Presidente de la República, los senadores y los diputados.

El primero de estos se denominaba sistema de listas completas y se utilizaba para elegir a los diputados, los electores de los senadores y del Presidente de la República. Según este mecanismo resultaban electos todos los candidatos de la lista que obtuvieran la mayor cantidad de votos, no era necesario obtener la mayoría absoluta, el triunfo por sólo un voto bastaba para que se impusiera una lista por sobre otra. El problema con este sistema era que la lista ganadora se llevaba todos los cargos dejando a todas las otras listas sin representación.[4] Igualmente, en este sistema el Presidente de la República y los senadores eran electos por sufragio popular indirecto, esto quiere decir que estos eran designados por los grandes electores, los cuales eran electos por la ciudadanía. Hay que destacar que sólo los hombres mayores de 21 años, no analfabetos podían ejercer el derecho a voto, es decir, un porcentaje muy reducido de la población chilena.

Si bien este sistema tendió a generar un bipartidismo (de los partidos Liberal y Conservador) con el tiempo se fue ampliando el número de partidos políticos con representación parlamentaria. Durante la aplicación de este sistema el Congreso Nacional estuvo constituido por un parlamento integrado por 52 diputados y un Senado compuesto por 20 miembros. El sistema de listas completas estaba consagrado en la Constitución de 1833 y estuvo vigente hasta 1874.

El segundo sistema electoral no introdujo ningún cambio en el mecanismo de designación de los senadores o del Presidente de la República. A partir de la vigencia de este sistema el Presidente de la República no puede ejercer un segundo mandato consecutivo. La gran innovación con este sistema es la modificación

[4] Ricardo Gamboa, *El Establecimiento del Sistema Binominal*, en: Carlos Huneeus (comp.), *La reforma al sistema binominal en Chile. Una contribución al debate*, Fundación Konrad Adenauer, Santiago-Chile 2006, págs. 46–47.

en el método para elegir a los diputados al cual se le conocerá como el sistema de voto ponderado o voto acumulativo. El sistema de voto acumulativo reguló las elecciones para diputados entre 1874 y 1925. Este consistía en que cada elector tenía la misma cantidad de votos que cargos a completar, así podía distribuir sus votos entre los candidatos de su preferencia.[5] Si había cinco escaños a elegir cada uno de los ciudadanos[6] poseía cinco votos, los cuales podía distribuir libremente. El ciudadano, si quería, destinaba todos sus votos a un solo candidato o a varios. No era obligatorio que otorgara un solo voto a un solo candidato. Los candidatos con las más altas mayorías resultaban electos.

Uno de los resultados más notorios en el cambio del método de asignación de escaños para la designación de los miembros Congreso Nacional, fue el aumento del número de representantes de ciertos sectores tradicionalmente excluidos bajo el primer sistema electoral. Este sistema dio la posibilidad que fueron electos candidatos de distintas listas, ampliando con ello el espectro político. Así esta innovación en el sistema electoral ayudó en gran medida a terminar con el bipartidismo, esto por cuanto incentivó la formación de nuevos partidos políticos. Ejemplo de lo anterior es el aumento del número de partidos con representación en el Congreso Nacional.[7] Otra diferencia sustancial con el primer sistema electoral es la imposibilidad de acumulación de mandatos, por parte de los miembros del Congreso Nacional, y de reelección del Presidente de la República. Igualmente, en este sistema se redujo a seis años el período de ejercicio de los senadores, mientras que en caso de los diputados continuó siendo de 3 años. En ambos caso se permitió la reelección. En cuanto al número de representantes, si bien al inicio de este sistema (la elección de 1876) el Poder Legislativo estaba constituido por 108 diputados y 26 senadores, en la última elección realizada con este sistema (la elección de 1924) la Cámara de Diputados ya contaba con 118 integrantes y el Senado había aumentado su número a 32 miembros, esto debido a reformas que se introdujeron en el sistema electoral que tenían por objetivo reflejar en el Congreso Nacional el crecimiento demográfico que experimentaba el país.

---

[5] Ricardo Gamboa, *op. cit.*, pág. 47.

[6] El número de ciudadanos que podían ejercer el derecho a voto era relativamente reducido. Los ciudadanos con este derecho eran solo los hombres mayores de 21 años que supieren leer y escribir. En 1876, al debut de la aplicación de este sistema electoral, solo 31.366 chilenos estaba habilitados a votar en las elecciones parlamentarias, es decir el 1,5% del total de la población total del país. Si bien, el número de chilenos que fueron habilitados a votar fue aumentando progresivamente durante la vigencia de este sistema, este porcentaje no logró superar el 10% del total de la población chilena. En 1924, en la última elección en la cual se utilizó este sistema, solo votaron 350.000 personas, es decir el 9,18% de los chilenos a esa fecha.

[7] En las elecciones para diputados de 1876 dos nuevos partidos obtienen representación parlamentaria: el Partido Liberal Democrático y el Partido Liberal Doctrinario.

El tercer de los sistemas surge dentro de un proceso más amplio de reforma política, en el cual se incluye la promulgación de la Constitución Política de 1925. Este sistema incorpora cambios significativos en cuanto al procedimiento para designar a los diputados, senadores y al Presidente de la Republica. Es a partir de la elección presidencial de 1925 que por primera vez se comienza a elegir al jefe de Estado en forma directa y por sufragio popular. Durante la vigencia de este sistema (1925–1973), el candidato presidencial que obtenga la mayoría absoluta de votos, es decir, más del 50% del total de los votos válidamente emitidos, será nombrado Presidente de la República. Pero en la eventualidad que el candidato más votado no lograra obtener esta mayoría, le correspondía al Congreso Nacional elegir al nuevo Presidente de la República entre los dos candidatos más votados en dicha elección presidencial. Entre 1925 y 1973 en cuatro oportunidades el Congreso debió aplicar este procedimiento para designar al Presidente de la Republica, en todas estas situaciones los parlamentarios optaron por ratificar como primer mandatario a aquel candidato que obtuvo la mayor cantidad de sufragios populares, así el Presidente de la Republica era el reflejo de la voluntad de la mayoría de los ciudadanos que habían participado en esa elección presidencial.[8]

En cuanto a las elecciones para los integrantes del Congreso Nacional, la Constitución de 1925 determinó que la elección de los diputados y senadores se haría a través de un sistema electoral que permitiera en la práctica una efectiva proporcionalidad en la representación de las opiniones y de los partidos políticos.[9] Aquello obligó a que se modificara el mecanismo mediante el cual se elegían los parlamentarios, introduciendo el sistema de representación proporcional basado en la fórmula D'hondt. En el sistema también se estableció que la cantidad de diputados por distrito sería variable y que dependería del número de habitantes de cada uno de ellos. Por lo tanto habría distritos plurinominales. En lo que se refiere a los senadores, éstos serían electos por agrupaciones que corresponderían a un espacio territorial compuesto por un número variable de provincias.[10] A diferencia de los diputados, estos tendrían una relación

[8] Los presidentes electos mediante este procedimiento fueron: Gabriel González Videla en 1946; Carlos Ibáñez del Campo en 1952; Jorge Alessandri en 1958; y Salvador Allende en 1970.

[9] Articulo 25 de la Constitución Política de Chile de 1925, versión electrónica disponible en: http://www.bcn.cl

[10] Las provincias eran las divisiones político-administrativas más grandes del país; ellas estaban compuestas por los departamentos, los cuales estaban, a su vez, integrados por las comunas. La comuna fue una innovación en la división político-administrativa del país, establecida mediante la Constitución de 1925. En las primeras elecciones parlamentarias donde fue utilizado este sistema electoral, Chile estaba dividido en 22 provincias. Se determinó que las agrupaciones quedarían establecidas de la siguiente manera: cinco agrupaciones senatoriales compuestas por tres provincias cada una; otras tres, integradas por dos provincias cada una; y finalmente, la provincia de Santiago quedó como una sola agrupación senatorial.

de representatividad territorial y no demográfica. Cada agrupación elegiría cinco senadores. Igualmente, se estableció que el número de diputados y senadores se modificaría en función de los cambios demográficos que experimentara el país. Esto explica el aumento de 132 diputados en la elección de 1925 a 150 diputados en la elección de 1973. En cuanto a los senadores, el incremento sólo fue de 45 a 50 senadores durante el mismo período.

El resultado de este cambio fue un importante aumento del número de partidos políticos con representación en el Congreso Nacional, como se puede constatar en el gráfico número 1. Entre las elecciones parlamentarias de 1932 y 1957 se observa la mayor proliferación de partidos políticos que logran obtener un escaño en el parlamento en Chile. Incluso es en este período, en la elección de 1953, que se registra la más alta cantidad de partidos políticos en la historia chilena. Este fenómeno se debió, entre otros factores, a que el sistema no exigía mínimos legales para obtener representación, así es que se promovía de alguna forma la creación de nuevos partidos y/o la división de los existentes.[11] Sin embargo, a partir de la década de los sesenta, en un contexto de polarización ideológica, el sistema de partidos políticos tiende a estructurase en tres grandes bloques. Aquello genera un efecto de concentración de los votos en siete partidos[12], reduciendo de manera significativa la cantidad de partidos políticos con representación en el Congreso Nacional.

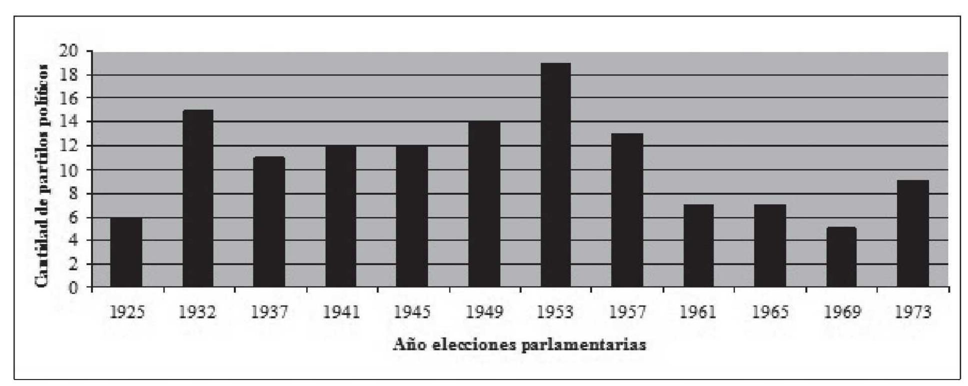


Gráfico 1. Evolución de la cantidad de partidos políticos con representación parlamentaria en Chile (1925-1973)

Fuente: elaboración propia a partir de información disponible en el Servicio Electoral de Chile

Igualmente, es durante la vigencia de este sistema electoral que se introducen importantes modificaciones a la legislación que tendrán por efecto el aumento

[11] Ricardo Gamboa, *op. cit.*, pág. 49.

[12] Desde las elecciones parlamentarias de 1961, los escaños en el congreso se distribuyeron alternativamente entre los partidos Comunista, Socialista, Liberal, Conservador, Nacional, Democrático Nacional, Demócrata Cristiano y Radical.

de ciudadanos inscritos en los registros electorales, como se puede observar en el gráfico número 2. Por una parte, se realizan cambios en el sistema para incorporar a sectores de la sociedad históricamente marginados, como es el caso de las mujeres y los analfabetos. En 1949, se aprueba la ley que otorga el derecho de voto a las mujeres en las elecciones presidenciales, derecho que pueden comenzar a ejercer solo a partir de las elecciones de 1952.[13] En cuanto a los analfabetos, en 1970, durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva, se logra introducir una reforma constitucional que autoriza a votar a las personas analfabetas. Estas dos modificaciones en el sistema electoral permitieron darle un carácter más inclusivo al sistema político. Por otra parte, en 1962 se establece como obligatoria la presentación del certificado de inscripción en los registros electorales para poder realizar trámites en la administración pública y en actuaciones civiles. Esta medida administrativa tuvo una repercusión significativa sobre el padrón electoral provocando un alza en la cantidad de personas que estaban hasta esa fecha inscritas.

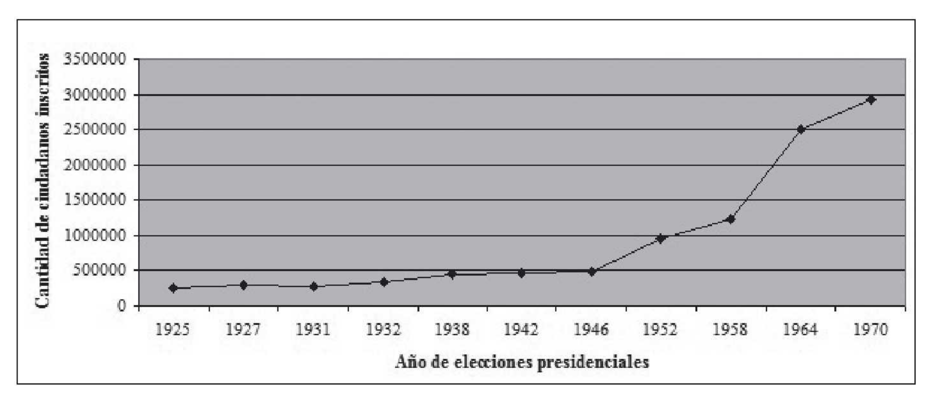


Gráfico 2. Evolución del padrón electoral en Chile (1925-1970)
Fuente: elaboración propia a partir de información disponible en el Servicio Electoral de Chile

Asimismo, en términos de transparencia del proceso mismo de votación, en 1958, el sistema electoral se ve beneficiado de un proceso de modernización del Estado en el cual se introduce la cédula única de identidad, aquello reduce sustancialmente el cohecho.[14] Tradicionalmente, en Chile el cohecho era una práctica común que se realizaba en el sector rural de país. Ahí los latifundistas pagaban en dinero, regalos o fiestas los votos que la gente entregaba a los candidatos del partido político al cual pertenecía o apoyaba el latifundista del lugar. En muchos casos, los votantes recibían el voto ya marcado con las preferencias

[13] Las mujeres, antes de esta reforma electoral, sólo estaban habilitadas para votar en las elecciones municipales. Igualmente, no podían ser candidatas a ningún puesto de representación popular.

[14] Carlos Huneeus, *La necesidad de la reforma electoral*, en: Carlos Huneeus (comp.), *La reforma al sistema binominal en Chile. Una contribución al debate*, Fundación Konrad Adenauer, Santiago-Chile 2006, pág. 21.

de quien ejercía el cohecho o simplemente algunos ciudadanos votaban más de una vez ya que no existía un mecanismo de control eficiente en los locales de votación. El cohecho era una práctica arraigada principalmente en los partidos tradicionales chilenos, entiéndase el Partido Liberal, el Conservador, Nacional y, en alguna medida, el Partido Radical. Quizás un efecto inmediato de la utilización de la cédula única se puede apreciar en la elección parlamentaria de 1961, ahí los partidos acostumbrados a utilizar el cohecho bajaron su representación en el Congreso Nacional en el 19,7%.[15]

Durante la vigencia de este sistema electoral se logró realizar avances sustanciales en dos aspectos centrales como son la ampliación de la ciudadanía, al reducir la exclusión de algunos sectores de la sociedad, y la trasparencia e igualdad del proceso eleccionario mismo al disminuir la práctica del cohecho. Sin embargo, el sistema continuó conteniendo debilidades tanto en las elecciones parlamentarias como en las presidenciales. Bajo este sistema existió una proliferación de partidos políticos que provocó una expansión en la oferta de promesas y programas políticos destinados a seducir a los ciudadanos en las elecciones parlamentarias. Por lo tanto, hubo un aumento en la cantidad y diversidad de partidos políticos. La gran mayoría de estos partidos logró obtener al menos un representante en el Congreso Nacional.

Este sistema, como los precedentes, contenía debilidades que atentaban contra la representatividad y gobernabilidad. Así, es posible observar que en relación a los miembros del Congreso Nacional, la principal debilidad estaba dada por el hecho de que algunas circunscripciones distritales estaban excesivamente sobre-representadas. En general, donde se producía esta situación era en los distritos compuestos por un electorado rural. En estos distritos la relación población/diputados era notoriamente menor que en los distritos de los grandes centros urbanos, donde existía una gran concentración demográfica. Por ejemplo, en el distrito de Chiloé sólo era necesario obtener 3.000 votos para ser electo diputado, mientras que en otros distritos, como el tercer distrito de Santiago, se necesitaban 19.000 votos para que un candidato lograra convertirse en diputado. Lo anterior quiere decir que el voto de un ciudadano de Chiloé equivalía a seis votos de un ciudadano del tercer distrito de Santiago.

En cuanto al Senado, si bien el criterio que primaba era el de representación territorial, igualmente se podía observar que existían importantes diferencias de representación. Así, por ejemplo, la cuarta agrupación senatorial (Santiago) que concentraba aproximadamente el 40% de la población chilena tenía el mismo número de representantes en el Congreso Nacional que la

[15] En las elecciones parlamentarias de 1957, el Partido Liberal obtuvo 30 diputados, el Conservador 22 y el Nacional 4. Para la elecciones de 1961 el Partido Liberal había disminuido su número de escaños a 28 diputados, el Conservador a 17 y el Partido Nacional se había quedado sin representación en la Cámara de Diputados.

décima agrupación (Magallanes) que sólo concentraba el 5% de la población total del país.[16] No obstante, la mayor debilidad que presentaba este sistema electoral era el mecanismo para la elección del Presidente de la República. Si bien, teóricamente, el presidente era aquel candidato que había obtenido la mayoría absoluta de votos, en las cinco elecciones presidenciales entre 1946 y 1970 solo un candidato, Eduardo Frei Montalva en 1964, obtuvo más del 50% de los sufragios. Todos los otros Presidentes de la República fueron designados por el Congreso Nacional en sesión plenaria. Esto implico que en numerosos casos, los presidentes electos eran minoritarios desde el punto de vista social y político. Los ejemplos más significativos se pueden constatar en las elecciones presidenciales de 1958 donde el candidato de la derecha, Jorge Alessandri, obtuvo el 31,52% y en las elecciones de 1970 donde el candidato de la izquierda, Salvador Allende, obtuvo el 36,3% de los sufragios.[17]

Entre 1938 y 1952, los tres presidentes electos: Pedro Aguirre Cerda (1938), Juan Antonio Ríos (1941) y Gabriel González Videla (1946) eran militantes del Partido Radical (PR). Este partido representaba en gran parte el centro político y cumplía una función de bisagra al interior del sistema de partidos político chileno, esto debido a que actuaba como el mediador entre la izquierda y la derecha chilena. El PR gracias a su pragmatismo, su política no ideologizada y su sentido de la estrategia lograba construir alianzas electorales y gubernamentales que le permitiera constituirse en mayoría política y social. Durante este período, los presidentes radicales llevaron a cabo reformas y procesos que tuvieron impactos sustanciales en distintos ámbitos de la sociedad, Estado y el mercado. Entre ellas destacan las que se orientaron a la salud, la educación, la justicia, la economía y la infraestructura, todas estas fueron indispensables para la mantención de la estabilidad política y la gobernabilidad del país. Sin embargo, el PR fue paulatinamente perdiendo el apoyo electoral y entró en un proceso irreversible de debilitamiento político. El resultado de esta pérdida de liderazgo del PR en el seno del sistema de partidos políticos se puede observar a partir de la elección presidencial de 1946. Es en este momento que en el sistema de partidos políticos se inicia un proceso de configuración en tres bloques.[18]

[16] Ricardo Gamboa, *op. cit.*, pág. 51.

[17] En las elecciones de 1958 el candidato de la izquierda, Salvador Allende, obtuvo el 28,91% de los votos. El Congreso Nacional, siguiendo la tradición, ratificó a Jorge Alessandri como el Presidente de la República otorgándole el 75,38% de los votos de los parlamentarios. En 1970, se invirtió, en esta ocasión la designación como presidente de la República favoreció al candidato Allende quien obtuvo el 36,3% de los sufragios contra el 34,9% que había obtenido Alessandri. En esta ocasión, el Congreso Nacional ratifico la elección de Allende con el 78,46% de los votos parlamentarios.

[18] Por un lado, la derecha estaba representada por los partidos Conservador y Liberal; por otro lado, la izquierda estaba encabezada por los partidos comunista y socialista; y finalmente existía un tercer bloque identificado como el centro político donde se encontraba, en un momento, el partido Radical y la Democracia Cristiana. Sin embargo, en las elecciones de 1952, el candidato populista Carlos Ibáñez del Campo fue electo gracias a que obtuvo el apoyo de la izquierda por un lado y de los sectores de centro, por el otro lado.

El grafico número 3 muestra la escasa diferencia de sufragios obtenidos por los tres candidatos presidenciales en las elecciones entre 1958 y 1970. Estas diferencias también se reflejan al nivel de los apoyos en las elecciones parlamentarias. Si bien en las elecciones de 1964 se constata que el candidato Eduardo Frei Montalva supera la barrera del 50% de los sufragios, esto no debe prestarse para confusiones. Frei obtuvo este elevado porcentaje gracias al hecho de que la derecha decidió dar su apoyo incondicional a este candidato para evitar que la izquierda pudiera ganar la elección presidencial de 1964.[19]

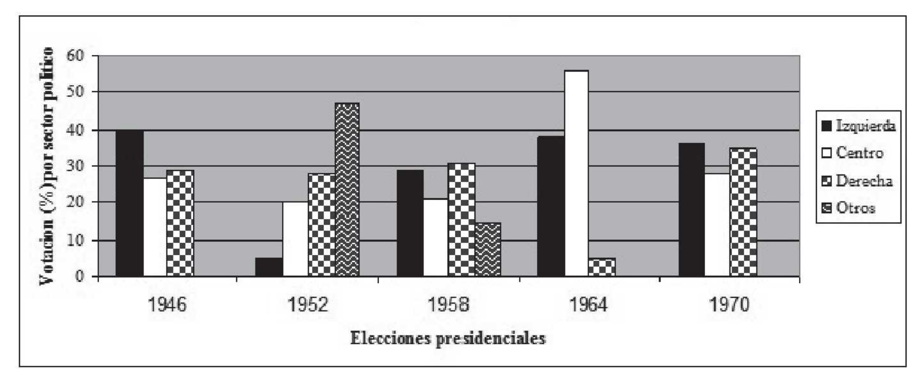


Gráfico 3. Evolución de la votación por sector político en las elecciones presidenciales chilenas (1946–1970)
Fuente: elaboración propia a partir de información disponible en el Servicio Electoral de Chile.

Así, es posible plantear la hipótesis que la crisis del sistema político chileno que tuvo como resultado el golpe de Estado de 1973, se explica esencialmente por las debilidades del sistema electoral, en particular, el método para la designación del Presidente de la Republica, que estaba vigente en Chile antes de la dictadura. A lo anterior se le debe agregar la creciente polarización ideológica de los partidos políticos chilenos en un contexto internacional de enfrentamiento ideológico; la perdida de la capacidad por parte de los actores políticos y sociales para establecer consensos; y por último, la desvalorización de la democracia como régimen político donde se resuelven los conflictos sociales a través del dialogo.

[19] El 15 de marzo de 1964, seis meses antes de las elecciones presidenciales, tuvo lugar una elección complementaria para remplazar a un parlamentario socialista, Oscar Naranjo, que había fallecido. En esas elecciones los tres bloques políticos, Izquierda, PDC y Derecha decidieron presentar un candidato cada uno. El candidato, e hijo de diputado muerto, Naranjo obtuvo el 39,2% de los sufragios mientras que la derecha logró el 32,5%, seguida por el candidato del PDC que obtuvo el 27,7%. Los resultados de estas elecciones inquietaron a la derecha, la cual pensó que si no apoyaba al candidato demócrata cristiano en las elecciones presidenciales, la izquierda llegaría al poder. Frei aceptó este apoyo de la derecha, pero manifestó que no modificaría su programa de gobierno, lo que significó un apoyo incondicional de la derecha a Frei.

EL SISTEMA ELECTORAL BINOMINAL CHILENO: EL ORIGEN DE UN ENCLAVE AUTORITARIO

En los nuevos regímenes democráticos latinoamericanos, mayoritariamente en aquellos que tienen su origen en procesos de transición vía reforma o transacción entre la oposición y los regímenes autoritarios, como es el caso del Chile, es posible observar la presencia de herencias o vestigios del antiguo régimen que dificultan y entorpecen el proceso de consolidación, extensión y profundización democrática. Estas herencias o vestigios, que Manuel Antonio Garretón[20] denominó residuos o enclaves autoritarios, varían en cantidad, calidad e intensidad de un país a otro. La fuerza, la capacidad y el anclaje de éstos depende en gran medida de dos factores: por una parte, del grado de imbricación, penetración y aceptación en la sociedad de los discursos y prácticas autoritarias durante el periodo autoritario. Por otra parte, del éxito o fracaso que tuvo el régimen autoritario, del tipo fundacional, en la construcción y/o redefinición de un nuevo modelo de sociedad.

Existen tres grandes tipos de enclaves: los institucionales, actorales y los éticos-simbólicos.[21] Los institucionales, por lo general, lo constituyen las constituciones políticas, disposiciones constitucionales y legales e instituciones que no pudieron ser modificadas o eliminadas durante el proceso de transición. Lo anterior supone que el sistema electoral binominal chileno sería un enclave autoritario institucional. La eliminación de este tipo de enclaves implica la obtención de altos quórum legislativos difíciles de obtener en los primeros años de la recuperación democrática. La permanencia de estos enclaves permite, promueve, reproduce e incluso legitima prácticas autoritarias que constituyen una amenaza para los regímenes democráticos.

El actual sistema electoral chileno es una obra de ingeniería electoral que por una parte, responde a disposiciones constitucionales tales como la cantidad de diputados y senadores a elegir, pero por otra parte, es un poderoso mecanismo que ha permitido que algunos sectores políticos, como la derecha chilena, tengan una excesiva capacidad de veto dentro del sistema político chileno. A pesar de que durante la dictadura, en cuatro oportunidades los ciudadanos debieron asistir a las urnas para emitir su opinión a través del sufragio[22], el sis-

---

[20] Manuel Antonio Garretón, *La democracia entre dos épocas: América Latina en 1990*, "Revista Foro Internacional", México 1990, vol. XXII, núm. 1, págs. 48–52.

[21] Manuel Antonio Garretón, *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*, Fondo de Cultura Económica, Santiago-Chile 1995, págs. 118–120.

[22] Los cuatro momentos en los que los chilenos asistieron a votar durante la dictadura son: La "consulta" de 1978 donde supuestamente participaron 5.349.172 ciudadanos; el plebiscito de ratificación de la Constitución Política en 1980, proceso al cual asistieron a las urnas 6.271.868 personas; el plebiscito del 5 de octubre de 1988, donde 7.251.943 ciudadanos participaron; y finalmente, el referéndum del 30 de julio de 1989 para ratificar las reformas a la Constitución de 1980. En este ple-

tema electoral binominal sólo se comenzó a utilizar a partir de las elecciones parlamentarias y presidenciales de diciembre de 1989.

El origen del sistema electoral binominal está estrechamente vinculado con la Constitución política de 1980. Aquello se puede constatar en el hecho que al interior de la Comisión Ortúzar, en 1978 ya se discutía sobre el sistema electoral que debía contemplarse en la nueva estructura institucional. Al interior de esta comisión había varios miembros que rechazaban la mantención del sistema de representación proporcional[23] por considerar que este tendía al multipartidismo, atentaba contra el presidencialismo y sobreprotegía excesivamente el derecho de las minorías en desmedro de las mayorías.[24] Sin embargo, en el anteproyecto de Constitución que entregó esta comisión a Pinochet, no había una propuesta específica del sistema a utilizar para elegir a los Diputados, solo se establecía que la Cámara de Diputados estaría compuesta por 150 miembros, los cuales serían elegidos en votación directa por las circunscripciones que estableciera la ley. Respecto al mecanismo, sólo se señalaba que para efecto de la elección de diputados "se empleará un procedimiento que de por resultado una efectiva expresión de las mayorías a través de colegios electorales múltiples uninominales o plurinominales".[25] Así la Comisión Ortúzar se desvinculaba de esta materia dejando a la Junta de Gobierno (en tanto Poder Legislativo) la definición concreta del sistema electoral.

Posteriormente en 1979, cuando el Consejo de Estado estaba analizando el anteproyecto de Constitución de la Comisión Ortúzar, surge la necesidad de crear una comisión especial con el objetivo de estudiar lo relativo al sistema electoral y presentar una propuesta de sistema electoral. Así, entre mayo y junio de 1979, el Consejo de Estado estudió una propuesta elaborada por esta comisión en la cual se planteaba establecer una Cámara de Diputados integrada por 120 miembros electos mediante un sistema mayoritario con segunda vuelta, en cada circunscripción debía elegirse un solo diputado que debería obtener la mayoría absoluta, si en algunos casos ningún candidato obtenía más del 50% de los votos se realizaba una segunda vuelta con los dos candidatos más votados. Con este sistema no habría listas, proporcionalidad, candidatos múltiples, ni menos aun votos de listas.[26] El sistema era simple

biscito participaron 7.082.078 ciudadanos, que la Concertación de Partidos por el NO, Renovación Nacional y el gobierno habían acordado. En estas cuatro ocasiones, el régimen de Pinochet organizó estos procesos electorales para intentar obtener una legitimación de su acción a través del voto.

[23] Raúl Bertelsen, *Antecedentes Electorales en la elaboración de la Constitución de 1980*, "Revista de Ciencia Política", Edición Especial, Santiago-Chile 1988, pág. 21.

[24] Ricardo Gamboa, *op. cit.*, pág. 52.

[25] Ver artículo 48 del anteproyecto de Constitución de la Comisión Ortúzar.

[26] Ricardo Gamboa, *op. cit.*, pág. 54.

y claro. Por ello en el anteproyecto del Consejo de Estado este propuso una Cámara de Diputados integrada por 120 diputados con 120 distritos.[27]

En lo que se refiere al Senado, el Consejo de Estado estableció que debieran elegirse dos senadores por región, a excepción de las regiones Quinta y Octava, las cuales elegirían tres senadores en cada una de ellas. En el caso de la Región Metropolitana esta tendría derecho a elegir seis senadores. Estas excepciones se justificaban por las diferencias poblacionales entre estas regiones y las del resto del territorio nacional. Así, el número total de senadores electos por votación directa ascendería a treinta y dos.[28] Además, el Consejo señalaba que los senadores debían ser electos utilizando un sistema de cifra repartidora, lo que implicaba que serían electos los candidatos que hubieran obtenido las más altas mayorías dentro de cada lista. Con esta propuesta se establecía dos sistemas distintos para elegir los miembros del Congreso Nacional: el mayoritario para los diputados y el de cifra repartidora para los senadores. Si bien, el Régimen consideró las dos propuestas, la del Consejo de Estado y la de la Comisión Ortúzar, decidió no incluir en la Constitución de 1980 el mecanismo mediante el cual se elegirían los parlamentarios. Sólo se estableció que habría dos senadores por cada región del país, además de los nueve senadores designados, y que habría una Cámara de Diputados integrada por 120 miembros.[29]

Sólo es en 1983, dos años después de entrar en vigencia la Constitución Política de 1980, que se decidió crear un subcomité conjunto integrado por miembros de la Comisión de Estudios de las Leyes Orgánicas Constitucionales[30] y del Consejo de Estado con el fin de preparar un proyecto de ley electoral. Es al interior de este subcomité que por primera vez se plantea la posibilidad de establecer un sistema electoral binominal. La alternativa de un sistema uninominal mayoritario, como lo había planteado la Comisión Ortúzar, fue desestimada ya que dentro de los miembros de este subcomité existía el temor que en una elección parlamentaria la izquierda podría ganar todos los escaños, aquello para los miembros de este subcomité sería un retroceso político.[31] Es a partir de ahí que el binominalismo comienza a ganar adeptos dentro de régimen.

[27] Ver artículo 43 del anteproyecto de Constitución del Consejo de Estado.

[28] Ver artículo 45 del anteproyecto de Constitución del Consejo de Estado.

[29] Ver artículo 45 de la Constitución Política de 1980.

[30] El 22 de marzo de 1983 por decreto ley de la Junta de Gobierno se creó la Comisión de Estudios de las Leyes Orgánicas Constitucionales, esta estaba dirigida por Sergio Fernández, el exministro del Interior del régimen entre 1978 y 1982, la comisión también es conocida como la comisión Fernández. Su misión era de proponer los proyectos de ley para todas las leyes orgánicas constitucionales que aún estaban pendientes, dentro de ellas también se encontraban las relativas al sistema electoral.

[31] Ricardo Gamboa, *op. cit.*, págs. 56-58.

Para Sergio Fernández, había dos razones por las cuales el subcomité se inclinó por el sistema binominal. Primero, porque este sistema garantizaba el funcionamiento del gobierno del país, debido a que, supuestamente, generaría mayorías estables que permitirían gobernar, y con ello se crearían las condiciones para la posibilidad de que se contribuyera al entendimiento, esto debido a que produciría una aproximación al centro político por parte de los actores políticos, lo que facilitaría la concretización de acuerdos moderados. Segundo, el binominalismo cumplía con el objetivo de impedir que, una vez que Chile retornara a la democracia en 1990, se implementara un cambio total de todo lo que se había hecho durante el gobierno militar.[32] De aquí se desprende, que Fernández y los miembros de este subcomité visualizaban el sistema electoral como un enclave autoritario que permitiría empoderar a ciertos actores que podrían resguardar y proteger el legado del régimen de Pinochet.

El subcomité trabajó hasta marzo de 1985. Durante el período que éste estuvo activo también se discutieron propuestas sobre la distribución que debieran tener los distritos. En estos debates se estableció como consenso que los criterios que habría que utilizar para la confección del mapa electoral eran básicamente dos. En primer lugar, debía considerarse la división política administrativa del territorio nacional, lo que implicaba unir comunas y/o provincias dentro de un mismo distrito y una misma región. La idea de distritos interregionales quedó desechada. Segundo, se debía asignar un diputado por cada 90.000 habitantes, excepto en la Región Metropolitana donde se consideraría un diputado por cada 120.000 habitantes.[33] Con este criterio la Región Metropolitana tendría derecho a elegir 40 diputados y el resto del país 80 diputados.[34]

A pesar de la discusión de diferentes alternativas de sistemas electorales y el establecimiento de algunos consensos, este subcomité no entregó ninguna propuesta concreta al gobierno. En mayo de 1985, Pinochet decidió que sólo la Comisión Fernández continuara con la preparación de una propuesta de ley electoral. Igualmente se modificó la composición de los miembros de esta comisión[35] con el objetivo de hacer más expedita la discusión sobre las diferentes propuestas. Sin embargo, la inclusión de nuevos integrantes en la Comisión Fernández no significó que se estableciera la unanimidad en la discusión sobre

---

[32] Ricardo Gamboa, *op. cit.*, págs. 59–60.

[33] En los distritos de la Región Metropolitana el límite inferior para elegir otro diputado era de 60.000 habitantes. Así un distrito de esta región debía tener al menos 180.001 habitantes para poder elegir 2 diputados. En los distritos de las otras regiones el límite estaba dado por 45.000 habitantes lo que significa un distrito de estas regiones sólo necesitaba 135.001 habitantes para elegir dos diputados.

[34] Ricardo Gamboa, *op. cit.*, pág. 60.

[35] La Comisión Fernández quedó integrada por Sergio Fernández, Gustavo Alessandri, Guillermo Bruna, Luz Bulnes, Juan de Dios Carmona, Gustavo Cuevas, Jaime Guzmán y Patricio Prieto.

las materias que se trataban al interior de esta comisión. Así se puede constatar en el hecho de que Gustavo Alessandri quien representaba la posición de mayor disenso al interior de la Comisión Fernández respecto del sistema electoral binominal, era en efecto uno de los nuevos miembros de la comisión.

Alessandri era contrario a la implementación de un sistema electoral binominal. Su desacuerdo a un sistema de dos diputados por distrito se basaba en tres riesgos asociados a este tipo de sistemas. En primer lugar, la posibilidad de un empate en la cantidad de diputados electos por cada fuerza política, y con ello una situación de estancamiento político era aún mayor con el binominalismo. En segundo lugar, este tipo de sistemas tiende a excluir a amplios sectores del electorado privándolos de una adecuada representación, aquello implicaría un riesgo para la estabilidad y gobernabilidad democrática del país. Y por último, según Alessandri, el binominalismo favorecería a dos tendencias del espectro político, esto provocaría una polarización de fuerzas políticas, lo que indudablemente tendría por resultado la repetición de la situación que desencadenó en la crisis de 1973.[36]

A pesar de los argumentos de Alessandri, el sistema binominal logró imponerse al interior de la Comisión Fernández y fue enviado dentro de la propuesta para la ley electoral a Pinochet en noviembre de 1985. Sin embargo, el régimen no se pronunció sobre la propuesta de dicha comisión, dejando con ello el tema del sistema electoral marginado de las prioridades de la agenda legislativa del régimen. Es sólo hasta fines de 1987 cuando Fernández, ahora ministro del Interior, encarga la redacción de un proyecto de ley electoral para que el ejecutivo pudiera enviarlo a la Junta de Gobierno antes del plebiscito de 1988.

Finalmente, el 10 de agosto de 1988 fue presentado para su tramitación un proyecto de ley sobre el sistema electoral. Entre los principales aspectos de este proyecto destacaban: la introducción del sistema binominal para la elección de diputados y senadores, recogiendo con ello la propuesta de la Comisión Fernández; la división del territorio nacional en 60 distritos, aunque sin establecer los límites de cada distrito; y por último, la prohibición de pactos electorales y la limitación a dos candidatos (del mismo partido) por lista. Si bien el proyecto de ley se entregó a la Junta de Gobierno antes del plebiscito de octubre de 1988, éste no fue analizado sólo hasta después de este referéndum.

El triunfo de la oposición a la dictadura en el plebiscito de 1988 significó un cambio sustantivo en las prioridades legislativas del régimen, lo que implicó que el proyecto de ley electoral presentado a la Junta de Gobierno meses previos al referéndum pasara a liderar las leyes a aprobar por Poder Legislativo de la dictadura. En enero de 1989 la Junta de Gobierno recibió un informe de una de las comisiones legislativas que la asesoraba, en este se indicaba que

[36] Ricardo Gamboa, *op. cit.*, pág. 63.

el sistema binominal era la mejor opción para el sistema electoral. Un mes después, en febrero de 1989, el presidente de la Junta de Gobierno, el Almirante Merino, recibió una carta de los líderes de Renovación Nacional en la cual le planteaban sus inquietudes respecto a algunos defectos que ellos observaban en el sistema electoral que la Junta de Gobierno estaba analizando. Según RN, la prohibición de pactos electorales podría significar la posibilidad que ninguna de las fuerzas políticas que apoyaban al régimen lograra individualmente una mayoría que le permita tener representación parlamentaria.[37] Igualmente, este partido le entregó a Merino una propuesta para la división de los distritos, la cual se había realizado considerando los resultados del plebiscito de 1988, en ninguno de los distritos propuestos por RN la oposición doblaba en votación a las fuerza que habían apoyado al régimen en el referéndum de 1988.

Finalmente, el 11 de abril de 1989, en pleno proceso de negociación de las reformas constitucionales de ese año, el régimen dio a conocer el nuevo sistema electoral que se aplicaría en los comicios de diciembre de 1989. La dictadura sabía que la votación de la derecha, en el más optimista de los análisis, alcanzaría un 43% (votación de Pinochet en el plebiscito), es por ello que elaboró una verdadera obra de ingeniería electoral que permitiera empoderar a las fuerzas que habían apoyado al régimen. Por ello se decidió incorporar la observación planteada por Renovación Nacional a Merino en torno a permitir los pactos electorales.

La única limitación que se auto-impuso la dictadura fue que tanto el diseño del mapa electoral, como el sistema de asignación de escaños, piezas claves del sistema, no debían presentar ninguna inconstitucionalidad, o sería objetado por el Tribunal Constitucional. Nada dentro del sistema electoral binominal quedaba al azar.

LAS CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES EN CHILE: ¿QUÉ CRITERIO?

Durante el régimen militar se implementaron una serie de cambios en la división político-administrativa del territorio del país.[38] El objetivo principal de esta reforma, según la dictadura, consistía en lograr una descentralización efectiva de la acción del Estado y una mayor integración de los sectores más aislados del país. Como resultado de esta reforma se crearon nuevas unidades administrativas territoriales, las regiones, lo cual implicó modificar los límites geográficos y la cantidad de las provincias. También se cambiaron las atribuciones y la forma de designar a las autoridades de estas nuevas unidades territoriales.

[37] Ricardo Gamboa, *op. cit.*, pág. 68.

[38] Estos cambios se implementaron en 1976 y se basaron en el informe y propuesta que elaboró la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA), que fue creada en 1974 por el régimen de Pinochet.

Después de estas reformas, Chile quedó dividido en 12 regiones más la Región Metropolitana[39], constituidas por provincias, que aumentaron de 25 a 51 y éstas, a su vez, quedaron conformadas por las comunas. No se estableció un criterio para definir el número de provincias por región y de comunas por provincia. Las autoridades de estas unidades territoriales son: el intendente para las regiones, el gobernador para las provincias y el alcalde en el caso de las comunas; los dos primeros tipos de autoridades son designados por el Presidente de la República.[40]

En la actualidad existen 53 provincias integradas por 346 comunas. La disparidad entre ellas es destacable, por ejemplo, las provincias con más comunas son Santiago con 32, Temuco y Chillán con 21 y Rancagua con 17, mientras que, en el otro extremo, hay 7 provincias con sólo dos comunas (Arica, Parinacota, El Loa, Chañaral, Coyhaique, General Carrera y Última Esperanza). La gran mayoría de las provincias están conformadas por entre 3 y 6 comunas.

Es evidente que estos cambios en la división político-administrativa del territorio nacional tuvieron repercusiones sobre la delimitación geográfica de los distritos y circunscripciones electorales. Antes del régimen militar, cada provincia era un distrito electoral, excepto las provincias de Santiago (que se dividía en 4 distritos) y Ñuble (que estaba constituida por 2 distritos), aquello se justificaba porque eran las provincias con el mayor número de habitantes. El mapa electoral chileno estaba dividido en 29 distritos electorales, los cuales elegían a un número variable de diputados, que fluctuaba entre 2 y 18 (según la cantidad de habitantes), generando una Cámara de Diputados de 150 miembros.

En cuanto a los senadores, estos se elegían por agrupaciones senatoriales totalizando sólo 10 en todo el país. Estas agrupaciones estaban integradas por los distritos, en número variable, había agrupación con 2, 3 y 4 distritos respectivamente.[41] Sin embargo, cada una de estas agrupaciones senatoriales tenía

---

[39] El 19 de diciembre del 2006 el Congreso Nacional de Chile aprobó la creación de dos nuevas regiones: la Región de Arica y Parinacota y la Región de los Ríos. Lo anterior implica que actualmente Chile está dividido en 15 regiones.

[40] La ley establecía que los alcaldes serían designados por el presidente de la república al igual que los gobernadores e intendentes. Sin embargo, en 1992 se aprobó una ley que permite que estos sean elegidos democráticamente. Es importante destacar que el sistema electoral binominal no opera para la elección de alcaldes ya que se elige un único alcalde, por lo tanto hay un solo cupo en disputa. Asimismo, en 2002 se aprobó una reforma para la elección de los consejeros comunales y alcaldes, lo que ha permitido que sectores políticos y sociales que no se encuentran en la Concertación Democrática o en la Alianza puedan ser elegidos. Ejemplo de lo anterior es que en las elecciones de alcaldes del 2004, la alianza del Partido Comunista y el Partido Humanista lograron obtener 4 alcaldes, y que actualmente haya 32 alcaldes independientes. Fuente: http://www.eleciones.cl

[41] Las agrupaciones senatoriales de Tarapacá-Antofagasta, Atacama-Coquimbo, Aconcagua-Valparaíso y 0'Higgins-Colchagua estaban integradas por sólo dos distritos cada una; las agrupaciones de Bíobío – Malleco-Cautín, Valdivia-Osorno-Llanquihue y Chiloé-Aysén-Magallanes estaban constituidas por tres distritos cada una de ellas; por último, las agrupaciones senatoriales de Santiago, Curico-Talca-Linares-Maule y Ñuble-Concepción-Arauco estaban integradas por cuatro distritos.

derecho a elegir un número fijo de 5 senadores, así el Senado estaba constituido por 50 miembros. Como se ha señalado anteriormente, existía una relación de representación territorial más bien que un criterio de representación poblacional. La Constitución de 1980 estableció un número diferente de diputados y senadores al que existía antes del régimen militar, lo que significó que la Cámara de Diputados disminuyó a 120 miembros y el Senado a 47, de los cuales 9 eran designados y 38 eran democráticamente electos.

Así, resultó evidente que tanto la nueva división político-administrativa del país, como el número de parlamentarios determinado por la Constitución influiría sobre la estructura del nuevo mapa electoral. Al observar los límites geográficos del mapa electoral para la elección de senadores, se puede constatar que siete de las regiones político-administrativas corresponden a una circunscripción senatorial a excepción de las regiones V, VII, VIII, IX, X, así como la Región Metropolitana. Esto es debido a que la cantidad de habitantes de éstas es considerablemente mayor que en el resto de las regiones del país. En las regiones antes mencionadas existe una circunscripción senatorial adicional, lo que significa que hay un total de 19 circunscripciones. Sin embargo, se pueden observar diferencias sustanciales entre la cantidad de electores que existen entre las distintas circunscripciones senatoriales (ver el gráfico número 4). Si se comparan las 5 circunscripciones con más inscritos con las 5 con menos inscritos, se observa que las primeras sobrepasan a las segundas en más de 9,75 veces. Pero más interesante aún es comparar la circunscripción 18 (Región XI) que tiene 58.196 inscritos, con la circunscripción 8 (Región Metropolitana Oriente) que registra 1.583.664 ciudadanos.[42] De ahí que el voto de un ciudadano que sufraga en la XI Región vale 27,21 veces más de aquel que vota en la Región Metropolitana Poniente.[43] Esto parece demostrar que el voto en Chile no es igualitario en cuanto a la elección de senadores[44], a pesar de que la Constitución de 1980 lo garantiza.[45]

---

[42] Según los datos disponibles en la rúbrica de información territorial del sitio web de la Biblioteca del Congreso Nacional de la Republica de Chile. Fuente: http:// www.bcn.cl

[43] Para la primera elección con este sistema, es decir 1989, la diferencia era aún más abismante. En estas mismas circunscripciones el número de los ciudadanos registrados fue de 43.540 para la circunscripción 18 y de 1.548.336 para la circunscripción 8. Aquello implicaba que el voto de un ciudadano de la cirscunscripcion18 tenía 35,56 veces más valor que uno de la circunscripción 8.

[44] Esto sin considerar la "elección" de los senadores designados y vitalicios.

[45] El articulo número 15 de la Constitución Política de Chile establece que: "... en las votaciones populares, el sufragio será personal, igualitario y secreto. Para los ciudadanos será además obligatorio...". Además, las elecciones parlamentarias se consideran como votaciones populares. El articulo número 19, inciso número 2 dice: "La constitución asegura a todas las personas: la igualdad ante la ley. En Chile no hay personas ni grupos privilegiados...", parece ser que existe una contradicción entre la Constitución y la ley que permite esta delimitación de las circunscripciones senatoriales.

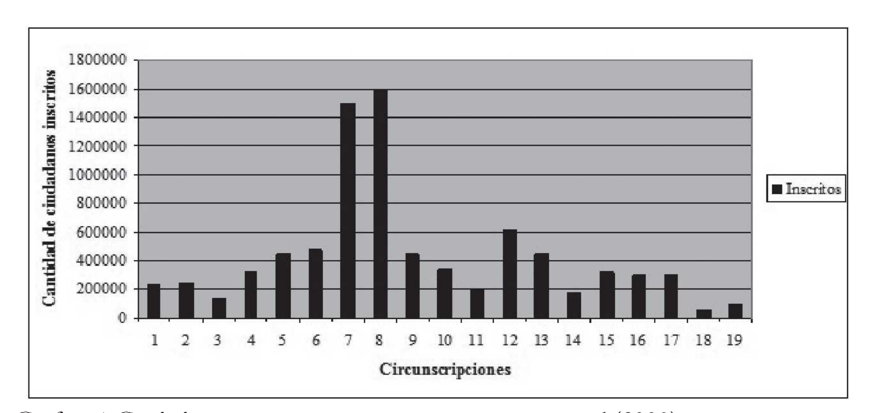


Gráfico 4. Ciudadanos inscritos por circunscripción senatorial (2009)
Fuente: elaboración propia a partir de información disponible en: http://www.eleciones.gov.cl

Se puede pensar que el criterio que prevaleció para los límites de las circunscripciones senatoriales fue, básicamente, el de la división político-administrativa del país en regiones. Lo anterior significa que los senadores son representantes de unidades territoriales, en este caso las regiones, y que para disminuir en alguna medida la gran diferencia poblacional que existe entre las regiones se decidió aumentar al doble las circunscripciones con más habitantes.[46] A pesar de esto último, y como se ha mostrado, sigue habiendo una gran desigualdad entre las circunscripciones.

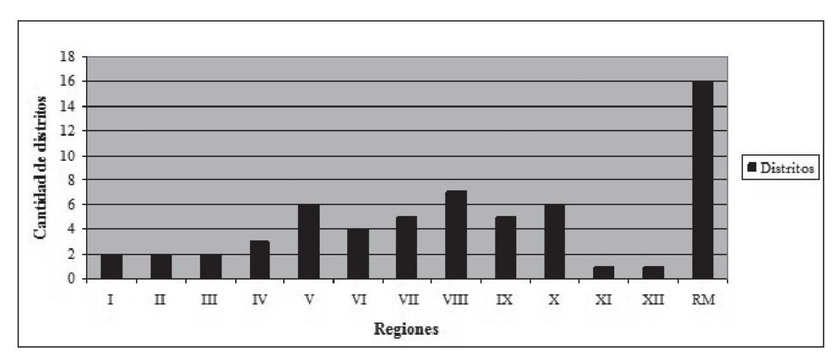


Gráfico 5. Relación de distritos por región (1989)
Fuente: elaboración propia a partir de información disponible en: http://www.eleciones.gov.cl

En lo que se refiere a los límites de los distritos que permiten elegir a los diputados, la situación se constata aún más arbitraria. El gráfico número 5 muestra como el número de distritos por región es variable, en un extremo se encuentran las regiones de Aysén (XI) y de Magallanes (XII), que tienen

[46] El aumento en el número de senadores para algunas regiones fue también parte del paquete de reformas que se aprobaron en julio de 1989.

un solo distrito y en el otro extremo la Región Metropolitana que contiene 16 distritos (en todos los distritos del país se eligen 2 diputados), el único criterio que se puede observar es que los distritos no son interregionales.

De la misma manera, tampoco encontramos que exista alguna relación entre provincia y distrito, como ocurría antes del régimen militar, ya que la cantidad de distritos (60) es mayor que la cantidad de provincias (53). Más improbable aún es establecer una relación entre el número de comunas y los distritos. En el gráfico número 6 se puede constatar que existen distritos constituidos por una sola comuna, pero también hay distritos donde el número de comunas es superior a 10.

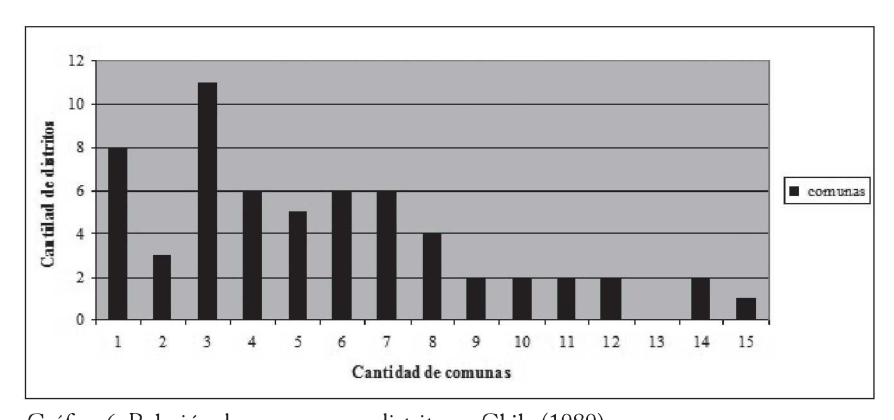


Gráfico 6. Relación de comunas por distrito en Chile (1989)
Fuente: elaboración propia a partir de información disponible en: http://www.elecciones.gov.cl

En lo que se refiere a inscritos por distrito, se puede constatar que la desproporción no es tan significativa como en el caso de las circunscripciones senatoriales. En las elecciones de 1989 la diferencia más extrema tenía lugar en el distrito 20 (Cerrillos, Maipú y Estación Central) que era 5,1 veces mayor que el distrito 6 (Aysén). Para la elección del 2009 esta diferencia en vez de aumentar incluso tuvo una pequeña disminución a 5,03 veces. Sin embargo, si se comparan los 5 distritos con más inscritos, con los 5 con menos inscritos, se constata que los primeros superaban a los segundos en 3,48 veces en las elecciones de 1989, pero en las elecciones del 2009 la diferencia había aumentado a 6,11 veces.

En diciembre del 2009, estaban inscritos 8.285.186 ciudadanos en los registros electorales, lo que significa que en promedio un diputado debiera representar a 69.043 (8.285.186 inscritos/120 diputados) ciudadanos. Sin embargo, como se puede observar en el gráfico número 7, sólo el 61,6% de los distritos se acercaba a este promedio. Incluso dos distritos (el 6 y el 59) no alcanzaban los 70.000 inscritos, lo que significa que ni siquiera tendrían derecho a un diputado.

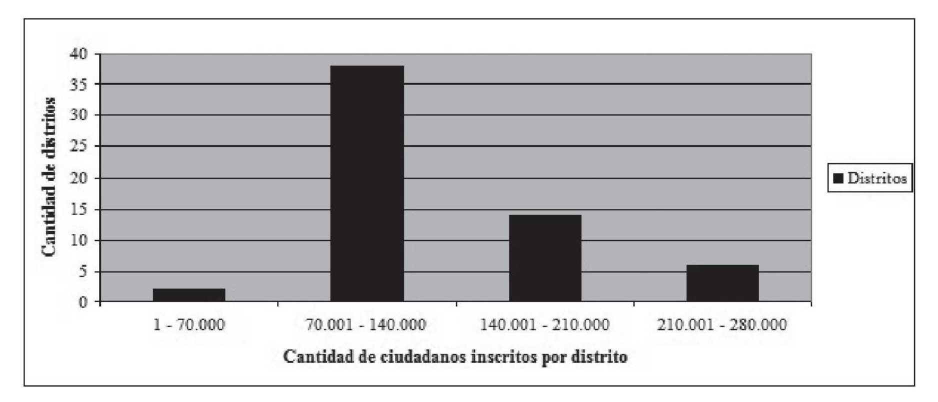


Gráfico 7. Relación entre ciudadanos inscritos y distritos en Chile (diciembre 2009)
Fuente: elaboración propia a partir de información disponible en: http://www.elecciones.gov.cl

A diferencia del sistema electoral que existía en Chile antes de la dictadura, el sistema binominal no considera ningún tipo de mecanismo que permita redefinir la cantidad de escaños asignados por circunscripción electoral. Esto puede tener un impacto negativo en aquellos distritos donde han existido aumentos significativos en el número de inscritos o de habitantes por distrito. En un estudio realizado por la Universidad Diego Portales, se puede constatar cómo este fenómeno ya se está produciendo en algunos distritos, como son los casos del distrito 16 que aumentó de 233.969 a 454.969 habitantes, es decir un incremento del 94,8%; el distrito 29, que experimentó un crecimiento en el número de habitantes de 333.629 a 712.941 personas, lo que equivale a un 113,6%; y el distrito 56, que pasó de 135.694 a 349.590 habitantes, o sea, un aumento del 157,6% constituyéndose en el incremento porcentual más espectacular en la cantidad de habitantes por distrito.[47]

De lo anterior se puede desprender que los límites y la distribución de los distritos no respondió a criterios territoriales (cantidad de comunas y/o provincias por distrito), o poblacionales (número de habitantes y/o inscritos por distrito). De ahí que una de las hipótesis que se impone con fuerza en relación a los límites del mapa electoral, es que este fue diseñado en función de los resultados del plebiscito del 5 de octubre de 1988, con el objetivo de favorecer al sector político (la derecha chilena) que apoyaba al régimen de Pinochet.

[47] Priscilla Cantillano, Patricio Navia, *Representación y tamaño de los distritos Electorales en Chile, 1988–2004*, Instituto de Investigación en Ciencias Sociales ICSOUDP, Santiago-Chile 2004, pág. 14. Disponible en: http://www.icsoudp.cl

Cuadro 1. Resultados del plebiscito de 1988 por regiones

Región	A Número de inscritos para el plebiscito de 1988	B Inscritos (%) a nivel nacional 1988	C Votación de la opción SI Plebiscito de 1988	D Votación de la opción NO Plebiscito de 1988	E Cantidad de distritos asignados con el sistema binominal	F Peso (%) de diputados a nivel nacional	G Diferencia (%) en representación (F-B)[48]
I	181.895	2,44	75.849	93.800	2	3,3	0,9
II	228.984	3,07	84.259	130.052	2	3,3	0,27
III	120.038	1,62	49.400	63.293	2	3,3	1,68
IV	263.095	3,53	114.250	133.997	3	5	1,47
V	800.447	10,76	324.058	434.997	6	10	-0,76
VI	387.673	5,21	164.430	208.574	4	6,6	1,39
VII	470.451	6,32	220.742	231.348	5	8,33	2,01
VIII	959.663	12,90	409.513	506.513	7	11,66	-1,24
IX	432.319	5,81	220.090	187.071	5	8,33	2,52
X	510.457	6,86	242.457	240.984	6	10	3,14
XI	41.519	0,55	19.238	19.245	1	1,16	0,61
XII	90.031	1,21	35.549	48.372	1	1,16	-0,05
Región Metropolitana	2.949.341	39,63	1.159.275	1.669.333	16	26,66	-12,97
Total	7.435.913	100	3.119.110	3.967.579	60	100	100

Fuente: elaboración propia a partir de información disponible en el Servicio Electoral de Chile.

[48] Las cifras con signo negativo en la columna G de este cuadro indican sub-representación de la región en la cantidad porcentual de diputados. En el caso de las cifras con valores positivos en la misma columna indican sobre-representación de la región en la cantidad porcentual de diputados.

Al observar los resultados del plebiscito de 1988 por regiones (ver cuadro número 1), se puede constatar dos situaciones que permiten establecer que la cantidad de distritos por regiones se determinó de manera que favoreciera a los sectores más cercanos al régimen de Pinochet. Por una parte, en las regiones Novena (IX) y Décima (X), las únicas dos regiones donde la opción SÍ se impuso sobre el NO en dicho plebiscito, existen las mayores sobrerepresentaciones porcentuales en la cantidad de diputados que debieran elegir estas regiones. Es decir, según la cantidad de habitantes y/o inscritos en estas regiones, estas debieran tener derecho a elegir sólo a ocho diputados en la IX región y diez diputados en el caso de la X región. Aquello implicaría que la novena región estaría constituida por sólo cuatro distritos electorales, en tanto que en la décima habría únicamente cinco distritos.

En el otro extremo, es decir, en todas aquellas regiones donde existe una subrepresentación en la cantidad de diputados que les correspondería elegir según la cantidad de inscritos y/o habitantes en estas regiones, la opción NO obtuvo siempre más del 55% de las preferencias en el plebiscito de 1988. Así es el caso de la Quinta (57,3%), Octava (55,29%), Onceava (57,63%) y la Región Metropolitana (59%). La situación más dramática de subrepresentación se puede constatar en la Región Metropolitana, aquí sólo se pueden elegir 32 diputados en los 16 distritos asignados por el sistema electoral. Al observar el número de inscritos en esta región queda en evidencia que ésta debiera tener derecho a elegir 40 diputados. Esto es coincidente con el consenso establecido en 1985 al interior del subcomité conjunto de la Comisión de Estudios de las Leyes Orgánicas Constitucionales y del Consejo de Estado respecto a que la Región Metropolitana debiera tener derecho a elegir 40 diputados. No cabe duda que se puede constatar que el principio de igualdad del voto está seriamente vulnerado con la actual distribución de las circunscripciones electorales.

A partir de lo expuesto anteriormente, se puede establecer que los límites de los distritos electorales obedecen, efectivamente, a un criterio de sobrerepresentación de las regiones en las cuales el SÍ logró una mayor cantidad de sufragios que el NO en el plebiscito de 1988. Es decir que en las regiones donde Pinochet obtuvo un mayor respaldo ciudadano, el régimen asignó una mayor cantidad de distritos que en aquellas regiones donde la dictadura obtuvo una mayor desaprobación ciudadana, es decir donde ganó la opción NO. De esta manera, el régimen de Pinochet intentó asegurar que tanto los partidos políticos como los candidatos más cercanos a la dictadura tuvieran una ventaja comparativa respecto a los sectores de la oposición al régimen, esto gracias a que habría un mayor número de distritos donde probablemente los candidatos de la derecha obtendrían al menos uno de los dos diputados de dichos distritos. Aquello garantizaría a la dictadura que una vez instalado el régimen democrático, un sector importante al interior del Congreso Nacional protegería los in-

tereses del régimen de Pinochet. Así, desde este punto de vista, la delimitación de los distritos ayudó de manera significativa a estructurar el sistema binominal en tanto enclave autoritario institucional.

LAS ELECCIONES DE 1989 Y EL MÉTODO DE ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS

En Chile, el sistema electoral contempla cuatro métodos de elección para la asignación de los cargos de representación popular. En el caso del Presidente de la República se utiliza el uninominal de mayoría absoluta con segunda vuelta[49]; los alcaldes son electos mediante el uninominal de mayoría relativa[50]; para los miembros de los Concejos Comunales opera un sistema proporcional de mayoría con circunscripciones comunales plurinominales y finalmente, los parlamentarios (senadores y diputados) son electos mediante un sistema proporcional de listas en circunscripciones binominales. De los cuatros métodos, el único que es constantemente cuestionado por un importante sector de la población, es el que se utiliza para la elección de los parlamentarios, es decir, el sistema binominal.

El actual sistema electoral chileno comenzó a entrar en vigencia, tanto para las elecciones presidenciales como para las parlamentarias, a partir de las elecciones de 1989. Si bien, es relativamente fácil y evidente entender el méto-

[49] Esta constituye una gran diferencia con relación al sistema electoral precedente. El objetivo de la segunda vuelta en la elección presidencial es que el candidato electo cuente efectivamente con al menos el 50% del apoyo ciudadano. Así el jefe de Estado podrá gobernar contando con la mayoría política y social. Además, con este mecanismo se disminuye el riesgo de crisis de representación como sucedían habitualmente en el caso de los presidentes electos con menos del 50% de los votos.

[50] Este mecanismo de designación para los alcaldes fue utilizado por la primera vez en las elecciones del 2004. Desde el retorno de la democracia, el método de designación de alcaldes ha experimentado importantes modificaciones, siempre con el objetivo de que las autoridades locales (alcaldes y concejales) representen efectivamente las distintas sensibilidades políticas y sociales presentes en cada comuna. La Constitución Política de 1980 establecía que los alcaldes son la autoridad municipal superior y que ellos serían designados por el Presidente de la Republica. Sin embargo, en 1992 una reforma política permitió que los alcaldes y los miembros del Consejo Municipal (Concejales) fueron electos por los ciudadanos inscritos en los padrones electorales de cada comuna. A pesar de que aquella reforma democratizó, en gran medida, la generación de las autoridades locales y amplió los espacios de participación ciudadana, el mecanismo para la elección de estas autoridades continuó conteniendo importantes debilidades que reproducían de alguna manera los déficits de representación del sistema para elegir los parlamentarios chilenos. En las primeras elecciones municipales, en 1992, los ciudadanos eligieron los concejales a través de un sistema directo con un sistema proporcional de repartición, método de Hondt, posteriormente estos concejales elegían al alcalde de entre uno de ellos. Para las elecciones municipales del 2000, después de una nueva reforma en este sistema, el alcalde era el candidato que haya obtenido la mayoría de los votos de la comuna, pero siempre y cuando la lista o pacto electoral al cual pertenece hubiera reunido al menos el 30% de los votos en dicha elección comunal. No cabe duda que después de la reforma de 2004 este sistema ha resuelto las deficiencias democráticas que contenía la Constitución Política de 1980 en relación con la generación de las autoridades locales.

do para elegir al Presidente de la Republica, el candidato electo debe obtener más del 50% de los votos válidamente emitidos, si ningún candidato logra este porcentaje se realiza una segunda vuelta con los dos candidatos más votados. Así, existe la certeza de que el presidente electo cuente con el respaldo mayoritario de la ciudadanía.

Sin embargo, el sistema para designar a los parlamentarios es más complejo. Para las elecciones parlamentarias el sistema binominal establece que el territorio nacional se divide en 60 distritos y 19 circunscripciones senatoriales. En cada una de estas unidades electorales son electos sólo dos escaños, así la Cámara de Diputados está integrada por 120 miembros, mientras que el Senado está compuesto por 38 senadores. Los ciudadanos inscritos en estas circunscripciones tienen derecho a un único voto, el cual debe ser asignado a un solo candidato para que sea válido dicho sufragio. Aunque puede parecer que los votos son personalizados, en realidad, también es un voto por lista. En efecto, los votos de los candidatos son igualmente contabilizados en tanto que votos de lista. La elección parlamentaria chilena es a una sola vuelta, de mayoría relativa y utiliza un sistema proporcional de lista.

El sistema establece que será electo como primer diputado o senador el candidato que obtenga la primera mayoría individual siempre y cuando pertenezcan a la lista más votada dentro del distrito o circunscripción senatorial en cuestión. El segundo diputado o senador que será electo en dicha unidad electoral será aquel candidato que logre obtener la primera mayoría individual de votos en la segunda lista más votada dentro del mismo distrito o circunscripción senatorial (ver cuadro número 2 y número 3). Sin embargo, si la lista más votada logra obtener el doble más un voto que la lista electoral que la sigue, entonces serán electos los dos candidatos de la misma lista con más sufragios en el distrito o circunscripción senatorial (ver cuadro número 4), generando un efecto de "arrastre" de lista. En este caso el sistema electoral actúa como un sistema de representación mayoritario.

Cuadro 2.

Lista	Candidato	Votos (%)	Candidato electo
1	A	25	A1
1	B	15	
2	C	18	
2	D	20	D2
3	E	7	
3	F	15	

Cuadro 3.

Lista	Candidato	Votos (%)	Candidato electo
1	A	20	
1	B	28	B1
2	C	15	C2
2	D	12	
3	E	15	
3	F	10	

Cuadro 4.

Lista	Candidato	Votos (%)	Candidato electo
1	A	32	A1
1	B	20	B1
2	C	15	
2	D	8	
3	E	22	
3	F	3	

Fuente: elaboración propia a partir de datos ficticios: 3 listas, cada una con dos candidatos.

El 14 de diciembre de 1989, después de más de 16 años, se realizaron las primeras elecciones competitivas (en el régimen de Pinochet) para elegir a parlamentarios y al Presidente de la República y marcaron el retorno a la democracia. En estas elecciones presidenciales se presentaron tres candidatos. Patricio Aylwin, de la Concertación de Partidos por la Democracia, militante del Partido Demócrata Cristiano, representaba el sector moderado dentro de la coalición opositora a la dictadura y era el máximo exponente de la política de negociación que la oposición venía implementando desde 1987[51]. El candidato de la derecha (RN y UDI) y del régimen fue Hernán Büchi, un "independiente" que había sido Ministro de Hacienda de Pinochet entre 1985 y 1989. A este candidato se le identificaba más cercano con la Unión Demócrata Independiente que con Renovación Nacional. Por último, estaba Francisco Javier Errázuriz, independiente de derecha que decía representar el centro-centro, este candidato no tenía el apoyo del gobierno, ni menos aún un respaldo partidario importante.

[51] Enrique Cañas Kirby, *Proceso Político en Chile. 1973–1990*, Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile 1997, pág. 273.

En cuanto a las elecciones parlamentarias se presentaron siete listas[52], dos vinculadas a la oposición y al candidato presidencial Patricio Aylwin (listas A y G); otras dos asociadas a la candidatura de Hernán Büchi (listas B y F) y al régimen de Pinochet; una quinta de carácter regionalista (lista C) pero vinculada con los sectores políticos de derecha; una sexta que agrupaba a los sectores más radicales del pinochetismo (lista D); y por último, una lista asociada al candidato "independiente" Francisco Javier Errázuriz.

La presentación de sólo dos listas parlamentarias de la oposición a la dictadura para las elecciones de 1989 fue el resultado de intensas negociaciones entre los diferentes actores políticos de estos sectores, donde se debió conciliar los intereses de los distintos partidos. Así, por un lado se constituyó la lista de la Concertación Democrática, la coalición sucesora de la Concertación de Partidos Políticos por el NO la cual estaba integrada por un gran número de partidos políticos, entre los cuales destacaban: La Democracia Cristiana (PDC), el Partido Por la Democracia (PPD), el Partido Radical de Chile (PR), los Humanistas (PH), los Verdes (PV) y una gran variedad de colectividades socialistas donde las más importantes estaban dirigidas por los socialistas Nuñez y Arrate. Por otro lado, se encontraba la lista de Unidad para la Democracia, compuesta por solamente dos partidos políticos: el Partido Amplio de Izquierda Socialista (PAIS) y el Partido Radical Socialista Democrático (PRSD). Esta lista aglutinaba a los sectores más radicales de la oposición a la dictadura, era la sucesora del Movimiento Democrático Popular (MDP).[53]

La oposición alcanzó un acuerdo respecto a la presentación de candidatos en los diferentes distritos y circunscripciones senatoriales. El resultado del acuerdo fue un complejo sistema de omisiones y renuncias a militancias partidistas para que los candidatos pudieran integrar una u otra lista. Así, la Concertación tuvo candidatos en todos los distritos y circunscripciones senatoriales, mientras que el pacto de la izquierda (PAIS-PRSD) sólo presentó candidatos a diputados en 17 distritos y candidatos a senadores en cuatros circunscripciones senatoriales. El triunfo del NO en el plebiscito de 1988 ayudó de manera sustancial a la oposición a entender la importancia de permanecer

[52] Las listas fueron las siguientes: Lista A, Concertación de Partidos por la Democracia (PDC, PPD, PR, PH, LV e independientes); Lista B, Democracia y Progreso (UDI, RN e independientes); Lista C, Partido de Sur (PSur); Lista D, Alianza de Centro (AN, DR e independientes); Lista E, Liberal-Socialista chileno (PL, PSCH e independientes); Lista F, Partido Nacional (PN); Lista G, Unidad para la Democracia (PAIS, PRSD e independientes); y por ultimo C/I, independientes.

[53] El PAIS fue un partido político de corta existencia. Fue creado en noviembre de 1988, un mes después del plebiscito de 1988, y se disolvió en marzo de 1990. Este partido fue concebido como un partido instrumental, al igual que el PPD, y tenía como objetivo permitir que los militantes del Partido Comunista, la Izquierda Cristiana, el Movimiento de Acción Popular Unitaria (MAPU), los Socialistas-Almeyda y del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) pudieran presentarse como candidatos a las elecciones parlamentarias, debido a que estos partidos políticos estaban proscritos por la dictadura.

unida en torno a un candidato único a la presidencia de la república e igualmente a que las listas parlamentarias que se presentaran desde la oposición no se constituyeran en una real competencia entre ellas mismas.

En cuanto a la principal lista de derecha, la que estaba constituida mayoritariamente por militantes de RN y la UDI, ésta estuvo fuertemente influenciada por el régimen ya que en esta lista fueron incluidos una gran cantidad de candidatos independientes que eran promovidos por las autoridades. La prescindencia electoral de la cual hablaba el régimen fue sólo un discurso en el caso de las negociaciones de los cupos a parlamentarios de la derecha. El gobierno impuso candidatos que dieran garantías a La Moneda.[54] La derecha tardó más tiempo que la oposición en llegar a un acuerdo para la plantilla electoral, a pesar de que la cantidad de partidos era menor. Sin lugar a dudas, el hecho de haber perdido el plebiscito de 1988 influyó sobre ese sector político para trazar adecuadamente una estrategia que compensara aquella derrota. Lo anterior se vio reflejado durante toda la campaña, ya que la derecha siempre estuvo enfrentada al dilema de determinar la distancia que debía adoptar respecto a la identificación con el régimen de Pinochet.[55]

Finalmente, Patricio Aylwin, el candidato de la oposición obtuvo el 55,17% de los votos emitidos, siendo elegido Presidente de la República, Hernán Büchi alcanzó el 29,4% de los sufragios, mientras que Francisco Javier Errázuriz sólo obtuvo el 15,43% de los votos. En cuanto al Congreso Nacional la Concertación obtuvo 22 senadores y 69 diputados, la lista de la Izquierda no logró elegir senadores, y sólo dos de sus candidatos a diputados fueron electos. La derecha logró elegir a 16 senadores y 49 diputados, pero su poder en el Congreso Nacional se vio reforzado con la incorporación de los senadores designados que representaban cerca del 20% del Senado Así, la derecha contaba con 25 senadores, lo que le otorgaba la mayoría en el Senado. Las otras listas no obtuvieron los votos necesarios para poder elegir diputados. La sorpresa estuvo dada por un independiente que logró ser electo diputado, esto a pesar de la dificultad que el sistema binominal tiene para este tipo de candidatos.

Al analizar los resultados de las elecciones parlamentarias de 1989, se pueden observar cuatro tipos de problemas que se generan con la utilización de distritos binominales y el singular método para asignar los cupos parlamentarios en el sistema electoral chileno.

Primero, existen situaciones en las que un candidato que obtuvo la segunda mayoría individual de votos dentro de una circunscripción o distrito no es electo parlamentario debido a que su lista no es una de las dos listas más votadas. En las elecciones senatoriales de 1989 esta situación se dio en tres de las diecinueve circunscripciones senatoriales. Como se puede observar en el cuadro número 5,

[54] Andrés Allamand, *La Travesía del desierto*, Aguilar, Santiago de Chile 1999, pág. 208.
[55] Enrique Cañas Kirby, *op. cit.*, págs. 279–280.

en todos los casos los perjudicados con este aspecto del sistema electoral fueron los candidatos de la lista parlamentaria de la izquierda, la lista G. A pesar de que los candidatos Fanny Pollarolo (PAIS), Jorge Inzunza (PAIS) y Luis Maira (PAIS) obtuvieron una votación individual superior que los senadores electos Arturo Alessandri, Alberto Cooper y Eugenio Cantuarias respectivamente. En la elección de los miembros de la Cámara de Diputados, si bien el número de casos en que se producen este tipo de situaciones es menor, sólo en dos distritos, nuevamente los perjudicados son dos candidatos de la lista G, Eduardo Morales (PAIS) y Manuel Riesco (PAIS), como se puede observar en el cuadro número 6. Es interesante constatar que siempre la coalición que se benefició con este aspecto del sistema fue la lista de la derecha, es decir la lista B.

Cuadro 5. Elecciones de Senadores en 1989.

Circunscripción	Candidatos	Partidos / Lista Parlamentaria	Porcentaje de votos obtenidos	Candidato electo
2	Fanny Pollarolo	PAIS (Lista G)	22,83%	Arturo Alessandri
	Arturo Alessandri	ILB (Lista B)	20,42%	
4	Jorge Inzunza	PAIS (Lista G)	20,54%	Alberto Cooper
	Alberto Cooper	ILB (Lista B)	19,39%	
12	Luis Maira	PAIS (Lista G)	24,32%	Eugenio Cantuarias
	Eugenio Cantuarias	UDI (Lista B)	16,29%	

Fuente: elaboración propia a partir de información disponible en: www.elecciones.gov.cl

Cuadro 6. Elecciones de Diputados en 1989

Distrito	Candidatos	Partidos / Lista Parlamentaria	Porcentaje de votos obtenidos	Candidato electo
5	Eduardo Morales	PAIS (Lista G)	27,87%	Carlos Vilches Guzmán
	Carlos Vilches	RN (Lista B)	17,11%	
18	Manuel Riesco	PAIS (Lista A)	16,67%	Andrés Sotomayor
	Andrés Sotomayor	RN (Lista B)	13,68%	

Fuente: elaboración propia a partir de información disponible en: www.elecciones.gov.cl

El segundo problema es que muchas veces dos candidatos de una misma lista obtienen la primera y segunda mayoría individual de votos respectivamente, pero como la suma de los votos de estos dos candidatos no es superior al doble del total de votos de la segunda lista más votada, entonces sólo es electo el candidato que es la primera mayoría individual de la lista con más votos y el candidato con más voto de la segunda lista. De esta manera, queda excluida del parlamento la segunda mayoría individual de la circunscripción o distrito.

En el cuadro número 7 se puede observar como los candidatos Adolfo Zaldívar (PDC), Juan Hamilton (PDC), Ricardo Lagos (PPD), Eduardo Condezza (PPD) y Hernán Valencia (PR), aunque fueron las segundas mayorías individuales en sus respectivas circunscripciones en las elecciones de 1989, no fueron electos senadores. En la memoria colectiva de los chilenos aún está presente el caso en el cual Jaime Guzmán (UDI) fue electo senador, éste a pesar de que obtuvo 175.325 votos menos que Ricardo Lagos (PPD).

Cuadro 7. Elecciones de Senadores en 1989.

Circunscripción	Candidatos	Partidos / Lista Parlamentaria	Porcentaje de votos obtenidos	Candidato electo
3	Adolfo Zaldívar	PDC (Lista A)	28,44%	Ignacio Pérez Walker
	Ignacio Pérez	RN	22,20%	
6	Juan Hamilton	PDC (Lista A)	28,52%	Beltrán Urenda
	Beltrán Urenda	ILB	17,51%	
7	Ricardo Lagos	PPD	30,62%	Jaime Guzmán
	Jaime Guzmán	UDI	17,19%	
13	Edgardo Condezza	PPD (Lista A)	28,37%	Mario Ríos Santander
	Mario Ríos S.	RN	20,62%	
18	Hernán Valencia	PR (Lista A)	26,20%	Hugo Ortiz de Filippi
	Hugo Ortiz	RN	25,59%	

Fuente: elaboración propia a partir de información disponible en: www.elecciones.gov.cl

En lo que concierne a la elección de diputados, los efectos de este aspecto del sistema son aún más considerables. En el cuadro número 8 es posible apreciar como en trece de los sesenta distritos fueron electos uno de cada dos de los diputados de esos distritos a pesar de no ser la segunda mayoría individual de votos. Nuevamente la coalición que se benefició con esta situación fue la coalición de la derecha.

Cuadro 8. Elecciones de Diputados en 1989.

Distrito	Candidatos	Partidos / Lista Parlamentaria	Porcentaje de votos obtenidos	Candidato electo
1	2	3	4	5
3	Luis Sepúlveda	PDC (Lista A)	25,65%	Carlos Cantero Ojeda
	Carlos Cantero	RN (Lista B)	16,34%	
6	Jorge Gaspar Mulet	PDC (Lista A)	29,24%	Baldo Prokurica Prokurica
	Baldo Prokurica	RN (Lista B)	27,15%	

1	2	3	4	5
8	Carlos Yusta	ILA (Lista A)	22,40%	Jorge Morales Adriasola
	Jorge Morales	RN (Lista B)	17,79%	
10	Luciano Valle	ILA	30,24%	Frederico Ringeling
	Frederico Ringeling	RN (Lista B)	24,31%	
14	Aníbal Scarella	PPD (Lista A)	21,03%	Raúl Urrutia Ávila
	Raúl Urrutia	RN (Lista B)	18,17%	
19	Oscar Santelices	PPD (Lista A)	28,35%	Cristian Leay Moran
	Cristian Leay	UDI (Lista B)	24,47%	
26	Wilma Saavedra	PDC (Lista A)	25,60%	Gustavo Alessandri
	Gustavo Alessandri	ILB	21,18%	
31	Pedro Aguirre	PPD (Lista A)	21,32%	Mario Ríos Santander
	Juan Antonio Coloma	UDI (Lista B)	20,51%	
35	Aníbal Pérez	PPD (Lista A)	23,66%	José María Hurtado
	José María Hurtado.	RN (Lista B)	17,12%	
40	Alfonso Rodríguez	RN (Lista B)	19,37%	Alfonso Rodríguez
	Osvaldo Vega	IND.	21,66%	
51	Eugenio Tuma	ILA (Lista A)	23,51%	Teodoro Ribera
	Teodoro Ribera	RN (Lista B)	20,96%	
56	Humberto Lagos	PPD (Lista A)	24,73%	Carlos Recondo
	Carlos Recondo	UDI (Lista B)	18,76%	
58	Manuel Vera	ILA	25,02%	Juan Alberto Pérez
	Juan Alberto Pérez	RN (Lista B)	24,34%	

Fuente: elaboración propia a partir de información disponible en: www.elecciones.gov.cl

El tercer problema que se ha podido constatar a partir de los resultados de las elecciones de 1989, reside en la posibilidad de que una lista supere en el doble de la votación a la segunda lista más votada y por lo tanto obtiene los dos escaños de esa circunscripción electoral, produciendo el fenómeno denominado "doblaje" o efecto de "arrastre" de lista. En este tipo de situaciones, como ya lo hemos señalado, el sistema se transforma en un sistema mayoritario. Si una lista obtiene más del 67% de los votos emitidos, no cabe ninguna duda que obtendrá los dos escaños de esa circunscripción. Lo anterior significa que la lista tendrá una sobrerrepresentación del 33% y que este mismo porcentaje de la población de esta circunscripción no tendría representación en el parlamento. Sin embargo, en la práctica, es muy difícil que una lista logre pasar la barrera del 67% de los votos en un distrito o circunscripción senatorial.

En las elecciones para senadores de 1989, el doblaje se produjo en 3 circunscripciones senatoriales. En la novena, donde la lista de la Concertación Democrática obtuvo el 59,25% del total de los votos válidamente emitidos en

esta circunscripción contra sólo el 27,54% de votos que obtuvo la lista de la derecha, la segunda más votada. En esta circunscripción los candidatos Nicolás Díaz (PDC) y Anselmo Sule (ILA), que obtuvieron la primera (29,68%) y segunda (29,55%) mayoría individual de votos, respectivamente, fueron electos senadores. En la décima, donde la lista de la Concertación Democrática obtuvo el 63,43% de los votos, mientras que la suma de los candidatos de la lista Democracia y Progreso logró obtener 30,40% de los votos. En esta circunscripción fueron electos senadores Máximo Pacheco (PDC), con el 42,37% de los votos, y Jaime Gazmuri (PPD), con sólo el 21,06%. Alberto Cardemil (RN), quien consiguió la segunda mayoría individual, con el 24,59% de los votos, quedó excluido del parlamento por este aspecto del sistema electoral. Y por último, en la decimonovena circunscripción donde nuevamente la lista de la Concertación Democrática logró el 66,22% de los votos contra la lista de la derecha (Democracia y Progreso) que sólo obtuvo el 31,11% de votos. Aquí fueron electos senadores José Ruiz de Giorgio (PDC) y Rolando Calderón (ILA) con el 44,61% y el 21,61% de los votos, respectivamente. En este caso, al igual que en la décima circunscripción, quedó marginado del Senado el candidato que obtuvo la segunda (24,36%) mayoría individual, Luis Danus (ILB).

En lo que se refiere a la Cámara de Diputados, en las elecciones de 1989, la lista de la Concertación logró elegir los dos diputados en once distritos, pero como se puede observar en el cuadro número 9, en estos distritos los candidatos de la lista de la Concertación siempre fueron la primera y segunda mayorías individuales de votos en cada uno de estos distritos. Por lo tanto, el doblaje como mecanismo de "arrastre" no actuó en las elecciones para diputados de 1989.

Cuadro 9. Elecciones de Diputados en 1989.

Distrito	Las listas más votadas por distrito (% de votos)	Candidato Lista A: Concertación Democrática (% de votos)	Candidato Lista B: Democracia y Progreso (% de votos)	Candidatos electos (partido)
1	2	3	4	5
4	Lista A (63,32%)	Felipa Valenzuela (33,54%)	Patricio Valdivia (27,57%)	Felipe Valenzuela (PPD) Rubén Gajardo (PDC)
	Lista B (31,47%)	Rubén Gajardo (29,78%)	Ana Luisa Fernández (3,9%)	
9	Lista A (65,85%)	Víctor Manuel Rebolledo (34,74%)	Juan Jorquera (17,49%)	Víctor Manuel Rebolledo (PPD) Julio Rojos (PDC)
	Lista B (30,43%)	Julio Rojos (31,11%)	Roberto Rondanelli (12,94%)	

1	2	3	4	5
15	Lista A (61,27%)	Sergio Velasco (37,38%)	Javier Leturia (17,93%)	Sergio Velasco (PDC) Akin Soto (PPD)
	Lista B (29,66%)	Akin Soto (23,89%)	Carlos Thienel (11,63%)	
17	Lista A (62,54%)	Ramón Elizalde (33,07%)	Luis Cordero (19,87%)	Ramón Elizalde (PDC) María Maluenda (PPD)
	Lista B (27,27%)	María Maluenda (29,47%)	Carlos Martínez (7,4%)	
27	Lista A (61,03%)	Hernán Rojo (35,27%)	Gonzalo Stefani (21,36%)	Hernán Rojo (PDC) Camilo Escalona (ILA)
	Lista B (28,03%)	Camilo Escalona (25,76%)	Sergio Urzúa (7,67%)	
28	Lista A (64,78%)	Rodolfo Seguel (42,53%)	Patricia Maldonado (15,38%)	Rodolfo Seguel (PDC) Mario Palestro (ILA)
	Lista B (27,21%)	Mario Palestro (22,25%)	Nelson Murua (12,83%)	
29	Lista A (63,14%)	Guillermo Yunge (41,32%)	Maximiano Errázuriz (15,94%)	Guillermo Yunge (PDC) Jaime Estévez (PPD)
	Lista B (28,69%)	Jaime Estévez (22,82%)	Tulio Guevara (12,75%)	
37	Lista A (66,79%)	Eugenio Ortega (44,66%)	María Eugenia Donoso (13,51%)	Eugenio Ortega (PDC) Sergio Aguiló (ILA)
	Lista B (26,78%)	Sergio Aguiló (22,13%)	Mario Villagra (13,27%)	
44	Lista A (63,14%)	José Miguel Ortiz (32,80%)	Andrés Arriagada (17,83%)	José Miguel Ortiz (PDC) Juan Antonio Viera-Gallo (PPD)
	Lista B (26,31%)	Juan Antonio Viera-Gallo (30,06%)	Patricio Lynch (9,28%)	
46	Lista A (53,03%)	Claudio Huepe (35,93%)	Alejandro Fernández (15,77%)	Claudio Huepe (PDC) Jaime Rocha (PR)
	Lista B (25,31%)	Jaime Rocha (17,10%)	Patricio Silva (9,54%)	
60	Lista A (65,03%)	Milenko Milicic (34,85%)	Eduardo Menéndez (26,03%)	Milenko Milicic (ILA) Carlos Smok (PPD)
	Lista B (31,58%)	Carlos Smok (30,18%)	Alfonso Campos (5,55%)	

Fuente: elaboración propia a partir de información disponible en: www.elecciones.gov.cl

El último problema que es posible de observar con el método de asignación de escaños en el sistema electoral chileno, es la dificultad para que candidatos independientes, fuera de todo pacto, obtengan un cargo de representación en

el Congreso Nacional. Los independientes están obligados a obtener una votación individual muy alta, de manera que les permita ser al menos la segunda mayoría por lista. En concreto, esto significa que un candidato independiente debe obtener al menos el 30% de los votos de la circunscripción o distrito para poder ser electo. En las elecciones de 1989 se presentaron diecinueve candidatos independientes a las elecciones de diputados y sólo fue electo uno de ellos: Hosain Sabag[56] en el distrito 42, quien obtuvo el 39,06% de los votos válidamente emitidos en ese distrito. Si bien otro candidato independiente, Osvaldo Vega en el distrito 40, obtuvo el 21,66% de los votos y fue la segunda mayoría individual del distrito, éste quedó excluido del Parlamento debido a que su lista no fue la segunda más votada del distrito. Este tipo de situación desincentiva la participación de candidatos independientes en las elecciones parlamentarias limitando con ello la presencia de ciudadanos sin filiación partidaria en el Congreso Nacional.

Después de analizar los resultados de las elecciones parlamentarias de 1989, se puede constatar que el sistema electoral favoreció en ocho circunscripciones senatoriales[57] la lista parlamentaria de los partidos que apoyaban el régimen de Pinochet. En tanto que únicamente en dos circunscripciones los candidatos a senador de la Concertación fueron electos a pesar de no haber obtenido los votos suficientes para ser una de las dos primeras mayorías individuales. En estos casos el doblaje, y por ende, el efecto de "arrastre" de votos de la lista actuó en beneficio de la Concertación. En cuanto a la Cámara de Diputados es evidente que el sistema favoreció a la derecha. En quince distritos[58] los candidatos de la lista B (Democracia y Progreso), a pesar de no haber logrado ser una de las dos primeras mayorías individuales, fueron electos diputados gracias al método de asignación de escaños del sistema electoral.

Con el sistema binominal una gran parte de la izquierda chilena (agrupada en la lista G, Unidad para la Democracia) quedó marginada del Parlamento, ésta sólo logró elegir a dos diputados en 1989. Igualmente, la presencia de la Concertación en el Congreso Nacional se vio considerablemente disminuida, aquello debido a que con el sistema electoral la lista de la Concertación no pudo elegir cinco senadores y doce diputados más. Esto no obstante que sus candidatos habían obtenido la primera y segunda mayoría de votos individuales

---

[56] Es necesario precisar que desde 1962 Sabag es un destacado militante del Partido Demócrata Cristiano. En las elecciones parlamentarias de 1973 fue electo diputado por este partido. En 1989 Sabag decidió presentarse como candidato independiente debido a que tenía divergencias con la dirección de su partido, sin embargo, una vez electo reactivó su militancia dentro del PDC. Actualmente Sabag es senador de la República.

[57] Estas fueron en la décima y decimonovena circunscripciones, donde los candidatos beneficiados fueron Jaime Gazmuri (PPD) y Rolando Calderón (ILA).

[58] Esto fue en los siguientes distritos: 3,5, 6,8,10,14,18,19,26,31,35,40,51,56 y 58.

en la circunscripción y distritos respectivos. El gran beneficiado con este tipo de sistema electoral fue la lista de la derecha quien obtuvo una sobrerepresentación de seis senadores y quince diputados.

Si en las elecciones de 1989 se hubiera utilizado un sistema de distritos binominales, pero con un método de asignación de escaños proporcional por candidato y no por lista, como era antes del golpe militar, los equilibrios al interior del Congreso Nacional habrían sido completamente diferentes. La Cámara de diputados habría quedado integrada por ochenta y un diputados de la Concertación, treinta y tres de la derecha, cuatro de la lista de izquierda y dos diputados independientes. En cuanto al Senado habría quedado compuesto por veinte y cinco de la concertación, tres de la izquierda y diez senadores de la lista Democracia y Progreso.

Así se puede inferir que en las elecciones parlamentarias de 1989 el sistema electoral binominal actuó como un enclave autoritario institucional que fortaleció a los sectores políticos que apoyaron a la dictadura. Estos últimos en su mayoría se configuraron como enclaves autoritarios actorales durante el proceso de consolidación democrática. Este sistema les confirió una sobrerepresentación en el Congreso Nacional, aquello les otorgó un mayor poder de veto dentro del sistema político chileno. Estos parlamentarios constantemente han bloqueando la aprobación de leyes que tienden a eliminar los residuos y enclaves autoritarios heredados del régimen de Pinochet, entrampando con ello el proceso de extensión y profundización democrática.

LA ELECCIONES ENTRE 1989 Y 2009: CONTINUIDADES Y RUPTURAS

Entre diciembre de 1989, momento cuando por primera vez entró en vigencia el sistema electoral binominal, y diciembre de 2009 se han realizado seis elecciones parlamentarias (1989, 1993, 1997, 2001, 2005 y 2009). En cada una de ellas se han elegido la totalidad de los miembros de la Cámara de Diputados, mientras que en el caso de los senadores, en cada elección, se han renovado sólo una parte de los integrantes del Senado.[59] En general, los resultados de las elecciones, en términos de equilibrios y presencia de las coaliciones políticas en el Congreso Nacional, no han sido una gran sorpresa a excepción de la última elección parlamentaria del 2009. En éstas acontecieron tres situaciones nuevas: primero, la coalición de derecha superó a la

[59] El Senado se renueva por partes, así en 1993, 2001, 2009 se realizaros elecciones para las circunscripciones que se encontraban en las regiones I, III, V, VII, IX, XI. En cambio, en 1997 y 2005 se efectuaron las elecciones para renovar los senadores de las regiones II, IV, VI, VIII, X, XII y la Región Metropolitana.

Concertación Democrática en el número de diputados electos; segundo, el Partido Comunista de Chile (PC) logró elegir tres parlamentarios, terminando así la exclusión del PC en el Congreso Nacional desde el término de la dictadura; y por último, un tercer pacto político-electoral, Chile Limpio Vote Feliz, irrumpió en la escena política chilena al lograr obtener representación en la Cámara de Diputados.

Igualmente, en el 2009 se llevó a cabo la quinta elección presidencial desde el fin de la dictadura. En las cuatro elecciones anteriores (1989, 1993, 1999 y 2005) los candidatos de la Concertación se impusieron por sobre los otros candidatos presidenciales, aquello implicó que ésta cozlición fuera gobierno por 20 años, transformándose así en la coalición política-electoral más exitosa y estable de la historia republicana chilena. Sin embargo, en estas últimas elecciones el candidato de la derecha, el empresario y político, Sebastian Piñera (RN) logró derrotar por un estrecho margen a Eduardo Frei Ruiz-Tagle, el candidato de la Concertación, lo que significó el retorno por medios democráticos de la derecha al gobierno, esta situación no acontecía desde 1958, cuando este sector político logró que Jorge Alessandri fuera electo Presidente de la Republica.

A diferencia de lo que piensa una gran parte de la opinión pública en Chile, los resultados de la derecha en las últimas elecciones parlamentarias no se deben en gran medida a los beneficios que ésta obtiene del sistema electoral binominal. Al analizar las elecciones para diputados y senadores entre 1989 y el 2009, se puede observar cómo se han reducido de manera importante las ventajas que la coalición[60] de RN y la UDI tuvieron del sistema electoral en las elecciones de 1989. Al contrario, se puede constatar que desde 1993 la Concertación Democrática también se ha visto beneficiada del sistema binominal y de su singular método para la asignación de escaños.

En las elecciones para diputados entre 1989 y 2009, se puede observar que la cantidad de candidatos de las listas parlamentarias de la coalición de RN y la UDI que fueron electos, sin que hayan obtenido las dos primeras mayorías individuales de votos, fue en constante disminución. En 1989, quince del total de los diputados de la derecha fueron electos a pesar de que éstos no fueron ni la primera ni la segunda mayoría individual en votos en cada uno de sus respectivos distritos, pero eran miembros de la lista que obtuvo la segunda mayoría de votos en dichos distritos. En cambio, en las elecciones del 2009 el número de diputados de derecha que se benefició de este mecanismo se redujo a sólo seis.

[60] Esta Coalición ha tenido diferentes nombres en las distintas elecciones parlamentarias. En 1989 se denominó Democracia y Progreso, en 1993 Unión para el Progreso de Chile, en 1997 Unión para Chile, en las elecciones de 2001 y 2005 se denominaron Alianza para Chile y finalmente en las elecciones del 2009 Coalición para el Cambio.

En cuanto a la Concertación, se puede constatar que un fenómeno inverso comenzó a tener lugar a partir de las elecciones de 1993. Si en 1989 ninguno de los diputados de esta coalición se benefició de este aspecto del sistema electoral, la situación fue muy distinta en el 2009, cuando cinco candidatos de la Concertación fueron electos diputados porque eran parte de la segunda lista más votada o por el efecto de "arrastre" en el doblaje de una lista (ver gráfico número 8).

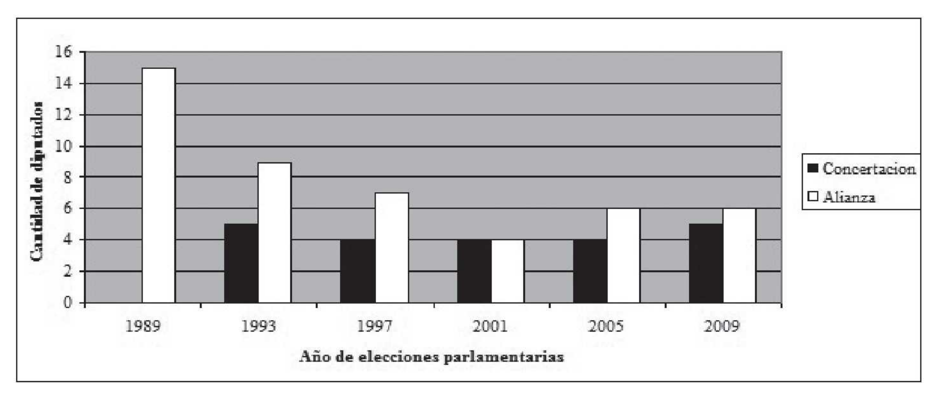


Gráfico 8. Evolución de la cantidad de diputados electos con la tercera mayoría (1989-2009)
Fuente: elaboración propia a partir de información disponible en: www.elecciones.gov.cl

En lo que se refiere al Senado ha acontecido una situación similar que en la Cámara de Diputados. Al observar el gráfico número 9 se puede constatar que en las elecciones para senadores, entre 1989 y el 2009, la cantidad de candidatos que obtuvieron la tercera votación individual y fueron electos senadores ha ido descendiendo considerablemente a través de los años. Si bien en 1989 el pacto electoral de la UDI y RN obtuvo ocho senadores mediante este mecanismo del sistema, mientras que la Concertación se benefició con un solo senador, para las elecciones del 2001 ningún pacto electoral se vio favorecido con esta singularidad del binominal. Sin embargo, lo interesante es que en las últimas elecciones senatoriales, el candidato de la Concertación en la circunscripción 1, Fluvio Rossi (PS), quien sólo obtuvo el 27,10% de los votos, ubicándose en la tercera posición de los candidatos más votados de la circunscripción, fue electo senador. Aquí el candidato de la derecha, Salvador Urrutia (Independiente de la Lista B), que obtuvo el 28,02%, quedó excluido del Senado debido al método para asignación de escaños de sistema electoral binominal.

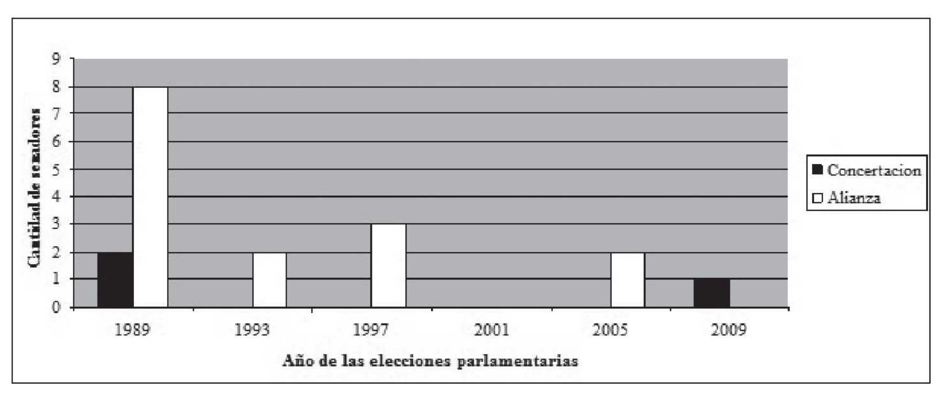


Gráfico 9. Evolución de la cantidad de senadores electos con la tercera mayoría (1989-2009)
Fuente: elaboración propia a partir de información disponible en: www.elecciones.gov.cl

Uno de los sectores políticos más perjudicados con el sistema electoral binominal ha sido un sector de la izquierda chilena, la cual está encabezada por el Partido Comunista chileno. Este partido, líder de la oposición revolucionaria al régimen de Pinochet, quedó marginado del proceso de negociación post-plebiscito de 1988 entre la dictadura y la Concertación. El PC, desde 1986, entró en una dinámica de aislamiento política debido esencialmente a su decisión de utilizar la lucha armada como una de las formas posibles para derrocar a la dictadura. Esta situación tuvo por consecuencia que los sectores más moderados de la Concertación, esencialmente el PDC, no quisieron que la opinión pública los asociara con este partido. Así, en las elecciones de 1989, los comunistas tuvieron la necesidad de presentar una lista parlamentaria independiente de la Concertación, la cual se denominó Unidad para la Democracia (Lista G) y estuvo integrada por el PAIS y el PRSD.

A pesar de lo anterior, existió un acuerdo entre la Concertación y los comunistas para apoyarse mutuamente en las elecciones parlamentarias de 1989. Así, la lista del PC presentó candidatos en las circunscripciones y distritos donde la Concertación sólo presentaba los candidatos de los partidos más centristas (PDC, PH, PV o PR) de esta coalición y se abstuvo de presentar candidatos de los partidos más izquierdistas de esta coalición (PPD y PS). El objetivo de este acuerdo consistía en que los votos de los sectores de izquierda de la Concertación se destinarían a los candidatos de la lista del PC. El problema surgió porque en la mayoría de los distritos donde los comunistas presentaron candidatos, la gran parte de los ciudadanos simpatizantes de la Concertación no siguieron el acuerdo e incluso un importante número de militantes del PPD y PS optaron por apoyar a los candidatos más centristas de la Concertación. Así, la lista de la Unidad para la Democracia sólo logró que dos de sus candidatos fueran electos diputados en las elecciones de 1989. Esta situación provocó

un quiebre en la voluntad del PC para establecer pactos electorales con la Concertación, incentivando de esta manera la presentación de listas parlamentarias alternativas a la Concertación en las elecciones de 1993, 1997, 2001 y 2005.

Los resultados de las elecciones parlamentarias de 1989 tuvieron un efecto devastador sobre el Partido Comunista chileno que, a pesar de tener una importante presencia en distintas esferas de la sociedad chilena, particularmente en el mundo sindical, estudiantil, popular y cultural, no logró obtener una importante representación en el Congreso Nacional. Además, una vez recuperada la democracia, este partido entró en un lento y complejo proceso de adaptación de la Política de Rebelión Popular de Masas[61], su política partidaria contra la dictadura, esto retrasó su inclusión en el nuevo escenario político. Como consecuencia de esto último, sumado a la caída de los regímenes socialistas de Europa del Este, los modelos políticos de este partido, el PC experimentó una fuerte disidencia en su interior como el alejamiento de destacados cuadros del partido.[62]

Así, como una manera de autodefinirse y mantener una identidad, este partido adoptó una línea de oposición crítica a los gobiernos de la Concertación Democrática. La política del PC, durante gran parte del proceso de consolidación democrática, estuvo orientada a denunciar las consecuencias negativas derivadas de la transición chilena. Éstas se podían observar en la cantidad e intensidad de los enclaves autoritarios institucionales heredados del régimen de Pinochet y en la permanencia del modelo económico neoliberal. Los comunistas y los sectores de la extrema izquierda chilena consideraban que la Concertación tenía una gran parte de responsabilidad en los límites y las deficiencias de la recuperada democracia. Los comunistas intentaron capitalizar el descontento de los sectores más izquierdistas de la sociedad chilena, quienes veían en los gobiernos de la Concertación una claudicación de los principios democráticos y un abandono de las reivindicaciones sociales por las cuales se había luchado durante el régimen de Pinochet.

Igualmente, esta colectividad consideró que los gobiernos y partidos de la Concertación no se movilizaron efectivamente para la modificación del sistema electoral binominal. Según este partido, la Concertación no tenía la volun-

---

[61] A comienzos de los años 80, inmediatamente después del triunfo del régimen de Pinochet en el plebiscito de 1980 que sirvió para ratificar la Constitución de 1980, el PC decidió implementar todas las formas de lucha contra la dictadura. Así, por primera vez en la historia del PC chileno, la lucha armada se legitimó y justificó como parte de la política de este partido para derrocar a la dictadura. Es necesario destacar que la victoria de los Sandinistas en Nicaragua, que sirvió como modelo, ayudó de manera significativa a que los sectores más radicales impusieran esta línea dentro del partido. Aquello dio origen a la Política de Rebelión Popular de Masas (PRPM) y a la formación del Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR), brazo armado del PC dese 1983 hasta el término de la dictadura.

[62] La gran parte de los cuadros que renunciaron o que fueron expulsados del PC entre 1990 y 1992 se integraron al Partido Democrático de Izquierda (PDI) o el Partido Por la Democracia (PPD). Posteriormente el PDI se disolvió y sus militantes ingresaron al PPD y al Partido Socialista (PS).

tad política para introducir reformas en el sistema electoral que permitieran que los comunistas estuvieran representados en el Congreso Nacional. Por ello, a partir de las elecciones presidenciales de 1993, el PC decidió presentar candidatos a la presidencia de la República, alternativos a la Concertación.[63] Esta situación significó que los candidatos de la coalición de gobierno perdieron un estratégico porcentaje de votos que les permitía ganar las elecciones presidenciales en la primera vuelta, como fue el caso de Patricio Aylwin. No hay duda de que los candidatos de la Concertación, Ricardo Lagos en 2000 y Michelle Bachelet en el 2006 ganaron las elecciones gracias a los votos que les otorgaron los comunistas en la segunda vuelta.[64]

El PC ha presentado candidatos en todas las elecciones parlamentarias desde 1989, obteniendo en promedio más del 5% de los votos a nivel nacional (ver gráfico número 10). Sin embargo, no logró tener ningún escaño en el Congreso Nacional desde el término de la dictadura hasta las elecciones del 2009. Si bien, para las elecciones de 1989, la lista del PC logró que cuatro de sus candidatos a diputados[65] y tres de sus candidatos a senadores[66] estuvieran dentro de las dos primeras mayorías individuales de votos en sus respectivos distritos y circunscripciones, en las elecciones posteriores la situación ha sido muy distinta.

Entre 1993 y 2005, ni un solo candidato del PC ha logrado obtener los votos suficientes para ser parte de las dos primeras mayorías individuales de votos por distrito o circunscripción en las elecciones parlamentarias. Aquello implica que con un sistema electoral proporcional por candidato con distritos binominales, el Partido Comunista tampoco hubiera logrado elegir diputados o senadores entre 1993 y 2005.

---

[63] En las elecciones presidenciales chilenas los candidatos del Partido Comunista han sido: Eugenio Pizarro en 1993 quien obtuvo el 4,7% de los votos; en el 1999 Gladys Marin logro el 3,19% de las preferencias; en el 2005 el PC junto al Partido Humanista fueron los principales socios de la coalición *Junto Podemos Más*, esta presentó como candidato a Tomas Hirsch quien obtuvo el 5,4% de votos; y finalmente, en las elecciones presidenciales del 2009 el Partido Comunista junto con otras colectividades menores presentó a Jorge Arrate como candidato, quien logró el 6,21% de los votos a nivel nacional.

[64] En las elecciones presidenciales de 1999, Ricardo Lagos (PS-PPD) obtuvo el 47,96%, mientras que el candidato de la derecha, Joaquín Lavín (UDI), logró el 47,51% de los votos. Gladys Marin, la candidata del PC, consiguió el 3,19%. En la segunda vuelta Ricardo Lagos ganó la elección gracias a los comunistas quienes decidieron darle su apoyo, lo que significó que Lagos ganara con la estrecha diferencia del 2,62%. En las elecciones del 2005 la situación fue similar, Michelle Bachelet (PS) logró el 45,96% de los votos en primera vuelta, los dos candidatos de la derecha (Sebastian Piñera (RN) y Joaquín Lavín (UDI)) reunieron el 48,64%, mientras que el candidato del PC, Tomas Hirsch obtuvo el 5,4%. En la segunda vuelta los votos de los comunistas se destinaron a Bachelet quien ganó las elecciones con el 53,5%.

[65] Estos fueron Juan Pablo Letelier y Juan Martínez Sepúlveda, quienes fueron electos diputados en representación del PAIS. Sin embargo, una vez disuelto este partido, ellos reactivaron sus militancias en su partido de origen, es decir el PS. Los otros dos candidatos fueron Eduardo Morales en el distrito 5 y Manuel Riesco en el distrito 18.

[66] Estos fueron Fanny Pollarolo, Jorge Inzunza y Luis Maira en las circunscripciones 2, 4 y 12, respectivamente.

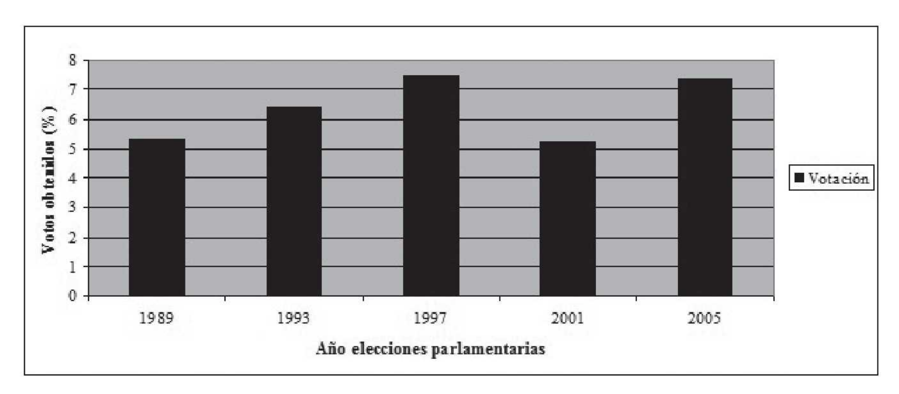


Gráfico 10. Votación (%) obtenida por el Partido Comunista de Chile en las elecciones parlamentarias (1989-2005)
Fuente: elaboración propia a partir de información disponible en: www.elecciones.gov.cl

A partir de 2005 en el sistema político chileno comenzó a estructurarse un consenso sobre la necesidad de establecer una fórmula para que el PC tuviera representación en el Parlamento. Incluso durante la campaña electoral de ese año, uno de los candidatos de la derecha, Sebastian Piñera (RN), manifestó su voluntad para alcanzar un acuerdo en tal sentido. Entre el 2006 y el 2009 existió una serie de encuentros donde hubo intercambios de opiniones sobre qué aspectos del sistema electoral podrían modificarse, sin embargo, no se concretó ningún acuerdo.

Recién el 15 de junio del 2009 se establece el *Acuerdo Democrático contra la Exclusión*, entre el PC y la Concertación. Si bien este acuerdo tenía por objetivo integrar en una solo lista a todos los sectores progresistas chilenos, de tal forma que estos pudieran obtener representación en el Congreso Nacional, finalmente sólo los partidos de la Concertación, el comunista y la Izquierda Cristiana (IC) firmaron el acuerdo.[67] Este pacto contó con el apoyo decidido de numerosas personalidades del mundo político chileno, entre los que destacan: La Presidenta de la República, la socialista Michelle Bachelet; los ex presidentes Patricio Aylwin (PDC), Ricardo Lagos (PS-PPD) y Eduardo Frei Ruiz-Tagle (PDC); y el candidato presidencial del PC para las elecciones de 2009, Jorge Arrate.

El resultado de este acuerdo fue que en las últimas elecciones parlamentarias del 2009, el Partido Comunista y la Concertación constituyeron por prime-

[67] El Partido Humanista, socio electoral del PC desde el 2005, y el Movimiento Amplio Social (MAS), decidieron restarse y presentar sus propias listas parlamentarias: Nueva Mayoría para Chile que obtuvo el 4,56% y Chile Limpio Vote Feliz que recibió el 5,42% de las preferencias. Sin embargo, el PH obtuvo el 1,44% de los votos, mientras que el MAS consiguió sólo el 0,39% de los sufragios. Ninguna de estas colectividades logró elegir representantes en el Congreso Nacional. Es necesario recordar que los humanistas, quienes fueron parte de la Concertación Democrática hasta 1993, a diferencia del MAS han participado regularmente en las elecciones presidenciales y parlamentarias desde 1993.

ra vez una lista única, la que se denominó: *Concertación y Juntos Podemos por más Democracia*. En estas elecciones el PC presentó candidatos en nueve distritos, pero focalizó sus esperanzas sólo en cuatro de ellos: Hugo Gutiérrez, miembro del Comité Central de este partido y destacado abogado de Derechos Humanos; Lautaro Carmona, secretario general del PC; Cristian Cuevas, presidente de la Confederación de Trabajadores del Cobre e igualmente parte del Comité Central de los comunistas; y Guillermo Tellier, presidente del PC.[68] Como contraparte a este acuerdo de integración de los comunistas en una misma lista con la Concertación, el PC se abstuvo de presentar candidatos a senadores en el 2009, disminuyendo de esa forma la competencia con los candidatos de los partidos de la Concertación.

Este acuerdo electoral permitió la obtención del 44,36% de los sufragios y eligió 57 diputados. Los comunistas, después de 37 años, retornaron al Congreso Nacional chileno al lograr que tres de sus candidatos fueron electos: Hugo Gutiérrez en el distrito 2 con el 30,40% de los votos quien fue la segunda mayoría individual de su distrito; Lautaro Carmona en el distrito 11, el cual obtuvo el 27,40% de los sufragios, transformándolo en la primera mayoría individual de este distrito; y Guillermo Tellier en el distrito 28 donde logró el 33,57% de los votos, constituyéndose en la más alta votación de su distrito. Con estos resultados se logró finalmente romper uno de los aspectos más controversiales y una pieza clave en la connotación de enclave autoritario institucional de sistema electoral binominal: la exclusión de los comunistas del Parlamento chileno.

Finalmente, al observar los resultados de las elecciones parlamentarias entre 1989 y el 2009, se constata que el sistema electoral ha sido un factor decisivo en la configuración del binominalismo coalicional al interior del sistema político chileno como del Congreso Nacional. Aquello a pesar de que en promedio un número importante de partidos políticos, siete, han obtenido representación parlamentaria. Desde 1989, sólo dos grandes coaliciones político-electorales, la Concertación y la Alianza, han logrado concentrar casi la totalidad de los escaños en el Congreso Nacional. Ver el gráfico número 11. Como se señaló anteriormente, para que una coalición pueda obtener un escaño dentro del parlamento, ésta debe reunir cerca del 25% de los votos válidamente emitidos al interior del distrito o circunscripción senatorial donde compite. En la medida que exista una mayor cantidad de pactos o listas electorales en competición en los distritos y circunscripciones el porcentaje de votos requeridos para obtener un escaño disminuirá notoriamente.

[68] Los otros cinco candidatos del PC que se presentaron fueron: Daniel Garrido (3,66%), Bárbara Figueroa (5,13%), Héctor Zenteno (4,14%), Pablo Andia (3,07%), y Jorge Ortiz (4,02%). Ninguno de ellos logró sobrepasar el 6% de los votos en sus respectivos distritos.

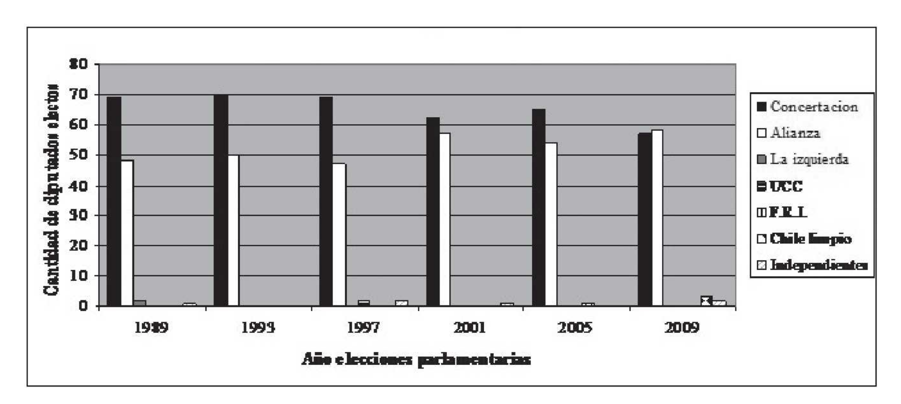


Gráfico 11. Cantidad de diputados electos por coalición política en las elecciones parlamentarias en Chile (1989-2009)
Fuente: elaboración propia a partir de información disponible en: www.elecciones.gov.cl

El cuadro número 10 nos permite constatar que en promedio la Concertación y la Alianza concentran cerca del 98,5% de los escaños en la Cámara de Diputados entre 1989 y 2005, esto a pesar de que los sufragios que obtuvieron estas dos coaliciones, entre estos mismos años, alcanza el 89,4%. Con un sistema electoral proporcional a nivel nacional, el conjunto de las otras fuerzas políticas hubieran estado en la medida de elegir un promedio de 10 diputados en cada una de estas cinco elecciones.

La irrupción de una tercera fuerza política con representación parlamentaria es extremadamente limitada. La situación del PC es una ilustración de aquello, es por ello que la incorporación de los comunistas dentro del pacto electoral de la Concertación fue la única alternativa para que estos obtuvieran representación en el Congreso Nacional. Además, el sistema binominal dificulta la elección de candidatos independientes, de hecho este sistema presiona a los candidatos independientes para que articulen listas o pactos electorales con otros independientes, aumentando con ello las posibilidades de ser electos. Desde 1989, de los 720 diputados electos, sólo seis han sido independientes. En cuanto al senado, la situación es aún más inquietante, entre 1989 y el 2009 solamente un candidato independiente ha sido electo senador.[69]

[69] Los diputados electos han sido: Hosain Sabag (1989), Samuel Venegas (1997), Rosa González (1997), Iván Paredes (2001), Pedro Velásquez (2009) y Miodrag Solo de Zaldívar (2009). El solo senador independiente electo es Carlos Bianchi (2005).

Cuadro 10.

Coaliciones	Votos obtenidos en 1989 (%)	Diputados electos en 1989 (%)	Votos obtenidos en 1993 (%)	Diputados electos en 1993 (%)	Votos obtenidos en 1997 (%)	Diputados electos en 1997 (%)	Votos obtenidos en 2001 (%)	Diputados electos en 2001 (%)	Votos obtenidos en 2005 (%)	Diputados electos en 2005 (%)
Concertación Democrática	51,49	57,5	55,4	58,33	50,51	57,5	47,9	51,67	51,76	54,17
Alianza	34,18	40	36,67	41,67	36,26	39,16	44,27	47,5	38,72	45
Juntos podemos más	5,31	1,67	7,82	0	10,4	0	6,35	0	7,41	0
Otras coaliciones	7,14	0	0	0	2,14	1,67	0,06	0	1,17	0,83
Independientes	1,88	0,83	0,11	0	0,69	1,67	1,42	0,83	0,94	0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia a partir de información disponible en: www.elecciones.gov.cl

COMENTARIOS FINALES

El actual sistema electoral chileno representa un quiebre en la evolución y tradición de la institucionalidad electoral chilena. Esta ruptura tiene, por una parte, un importante efecto positivo sobre el sistema político chileno, gracias a la incorporación de la segunda vuelta en las elecciones para Presidente de la República. Esta innovación disminuye el riesgo en la generación de presidentes minoritarios, situación recurrente en los precedentes sistemas electorales chilenos. La segunda vuelta garantiza que los presidentes electos cuentan con el apoyo mayoritario real de la ciudadanía, al exigir que estos obtengan más del 50% de los votos válidamente emitidos en dicha elección.

Sin embargo, por otra parte, el cambio en la delimitación de las circunscripciones electorales (tanto para diputados como para senadores) y el método para la asignación de escaños en el Congreso Nacional, constituyen los aspectos más negativos de este sistema electoral. No cabe duda de la ausencia de un criterio, que responda a principios democráticos, para determinar los límites de los distritos. Como se demostró, no se consideró la cantidad de ciudadanos inscritos, de habitantes o la cantidad de comunas para constituir los distintos distritos. Todo indica que estos se articularon en función de los resultados electorales del plebiscito de 1988, así se sobrerepresentó aquellas regiones donde hubo un mayor apoyo a la dictadura en comparación con las regiones donde la oposición al régimen de Pinochet tenía una mayor base de apoyo. La situación para las circunscripciones senatoriales fue distinta, aquí se privilegió el criterio que los senadores serían representantes de las regiones y en aquellas regiones donde había una gran concentración poblacional se decidió duplicar el número de escaños para el Senado.

En cuanto al mecanismo para conversión de los votos en escaños, se puede observar que este método tiende a reagrupar el sistema político-electoral en dos grandes coaliciones, las cuales concentran cerca del 98% de la representación en el Congreso Nacional, esto a pesar de que su votación conjunta no supera el 90% de los votos válidamente emitidos. Igualmente, este sistema dificulta el ingreso de candidatos independientes, fuera de todo pacto político, al parlamento. Aquello porque estos candidatos deben ser capaces de obtener una votación individual que supere la votación conjunta de al menos la lista de la Alianza (Derecha) o de la Concertación Democrática (Centro-izquierda). En la práctica esto se traduce en que un candidato independiente debe obtener al menos el 30% de los votos del distrito o circunscripción senatorial donde es candidato para poder obtener un escaño en el Congreso Nacional. Esa situación sólo ha sido posible en siete ocasiones en las elecciones entre 1989 y 2009. En este mismo sentido el ingreso de una tercera coalición es extremadamente difícil, como lo constató la coalición encabezada por el Partido Comunista

chileno durante las elecciones parlamentarias entre 1989 y 2005. Este partido, pese a tener una significativa votación a nivel nacional, no fue capaz de obtener representación parlamentaria debido al método para asignar escaños según la votación y en la existencia de circunscripciones binominales.

Por último, se ha podido constatar que los dos principales efectos del sistema electoral, por los cuales era considerado un enclave autoritario institucional, por un lado, la sobrerepresentación de los sectores que apoyaron a la dictadura (la derecha agrupada en la Alianza), y por otro lado, la exclusión de la extrema izquierda en el Congreso Nacional (aquella liderada por el Partido Comunista), han tendido a desaparecer. A través de este artículo se pudo observar que, si bien la derecha logró una importante sobrerepresentación (gracias al método para asignación de escaños) mientras que la Concertación y la izquierda obtuvieron una subrepresentación en las elecciones parlamentarias de 1989, en las sucesivas elecciones esta situación se ha ido invirtiendo a favor de la Concertación Democrática. El ejemplo de lo anterior es el hecho de que en las elecciones senatoriales del 2009, el único candidato que se benefició de este efecto del sistema fue el candidato de la Concertación, Fulvio Rossi (PS). En cuanto a la exclusión de la extrema izquierda del parlamento chileno, esto fue posible gracias a la articulación de un pacto electoral entre la Concertación Democrática y los comunistas en las elecciones parlamentarias del 2009. Así el PC logró que tres de sus candidatos fueran electos diputados, poniendo fin a la exclusión de la izquierda del Congreso Nacional chileno.

No cabe duda de que es muy difícil que el actual sistema electoral chileno se desprenda de la connotación de enclave autoritario institucional, esto debido a la manera como se originó. Sin embargo, las continuas modificaciones que se le han introducido desde 1989 han tendido a reforzar los aspectos democráticos y a debilitar los rasgos autoritarios. Igualmente, se ha observado un proceso de aprendizaje cualitativo por parte de los actores políticos chilenos respecto como enfrentar las elecciones, lo cual ha tenido por efecto una disminución en el impacto negativo de este sistema sobre la representatividad en el Congreso Nacional chileno. Todo lo anterior nos permitiría concluir que, efectivamente, el sistema electoral chileno se encuentra en la fase final de un largo proceso de democratización, donde la anulación, neutralización o incluso supresión del carácter autoritario de esta institución es previsible en el corto plazo.

BIBLIOGRAFÍA

Allamand Andrés, *La Travesía del desierto*, Aguilar, Santiago de Chile 1999.

Bertelsen Raúl, *Antecedentes Electorales en la elaboración de la Constitución de 1980,* "Revista de Ciencia Política", Santiago-Chile 1988, Edición Especial.

Cantillano Priscilla, Navia Patricio, *Representación y tamaño de los distritos Electorales en Chile, 1988–2004*, Instituto de Investigación en Ciencias Sociales ICSOUDP, Santiago-Chile 2004.

Cañas Kirby Enrique, *Proceso Político en Chile. 1973–1990*, Editorial Andrés Bello, Santiago-Chile 1997.

Consejo de Estado, *Anteproyecto de la Constitución Política del Consejo de Estado*, 1980

Constitución Política de Chile de 1980

Garretón Manuel Antonio, *La democracia entre dos épocas: América Latina en 1990*, "Revista Foro Internacional", México 1990, vol. XXII, núm 1.

Garretón Manuel Antonio, *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*, Fondo de Cultura Económica, Santiago-Chile 1995.

Gamboa Ricardo, *El Establecimiento del Sistema Binominal*, en: Huneeus Carlos (comp.), *La reforma al sistema binominal en Chile. Una contribución al debate*, Fundación Konrad Adenauer, Santiago-Chile 2006.

Gutiérrez Bermejo Hernán, *Análisis comparativo del sistema de partidos y las elecciones generales en Chile 1989*, "Estudios Internacionales", Santiago-Chile 1991, núm 93, Enero-Marzo.

Huneeus Carlos (comp.), *La reforma al sistema binominal en Chile. Una contribución al debate*, Fundación Konrad Adenauer, Santiago-Chile 2006.

Huneeus Carlos, *La necesidad de la reforma electoral*, en: Huneeus Carlos (comp.), *La reforma al sistema binominal en Chile. Una contribución al debate*, Fundación Konrad Adenauer, Santiago-Chile 2006.

Nohlen Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México 1998.

LUIS A. FRETES CARRERAS,
ERNESTO PAREDES MARTÍNEZ

REPÚBLICA Y DESCENTRALIZACIÓN EN PARAGUAY

¡Paraguayos, República o Muerte!
Estrofa del Himno Nacional del Paraguay

INTRODUCCIÓN
LA CONDICIONANTE GEOGRÁFICA PARA UN PROCESO HISTÓRICO CENTRALIZADOR

Si nos planteamos la cuestión de la descentralización en el área geográfica de lo que se convertiría en los límites de la República del Paraguay, advertimos que aquel espacio contiene unas características de *limitaciones materiales* en cuanto a geografía física (como ser la ausencia de riquezas minerales, el aislamiento por estar ubicado en el corazón sud-americano) y *expectativas espirituales* de geografía política (como ser la autonomía inicial en el periodo colonial y los sucesivos intentos de conquistarla en mayor autonomía hasta la independencia política) que *constituyen fenómenos gravitantes en la formación de su gobierno y administración centralista*.

Por estas razones, resulta muy relevante analizar el desarrollo de las formas políticas institucionales que se adoptan en este espacio geográfico físico y espiritual durante el periodo republicano independiente, entendido como contraposición al periodo monárquico colonial y de qué forma esta trayectoria permitiría la posibilidad y viabilidad de organizar la gestión pública sobre formas democráticas y participativas en marcos institucionales descentralizados.

A los efectos didácticos, sugerimos periodizar los gobiernos según el proceso de organización de independencia en etapas, diferenciando numéricamente las formas que adquiere la república, sobre la base de las modificaciones normativas y administrativas del Estado que se adoptan, porque consideramos que, a pesar de las alteraciones que sufre el modelo de gobierno, en todas ellas se reconoce a la República como forma de Estado. Y esto resulta muy relevante en cuanto que la matriz republicana es permanente y se mantiene, pese a las alteraciones, deformaciones o transformaciones que se operan institucionalmente.

En 1813, 1844, 1870, 1940, 1967 y 1992 se realizaron asambleas y aprobaron las normativas supremas o constituciones en las cuales siempre antecede la idea que el Paraguay es una República y no se pretende adoptar otras formas como sucediera, por ejemplo, en otros Estados nuevos que adoptaron la monarquía o el imperio.

Es así que, independientemente de la forma de gobierno que se adopte – sea la dictadura, el parlamentarismo, la democracia representativa o el Estado social de derecho – el Estado Republicano siempre está presente y antecede todo intento de cambio. Así también, salvo en la normativa de 1992, estará presente de manera constante la centralización del gobierno – con mayor o menor grado de concentración del mando y discrecionalidad. Por lo tanto, podemos afirmar que la República y centralización están intensamente vinculadas en la historia política paraguaya.

Lo que establece la diferencia entre cada etapa republicana, a nuestro criterio, serán los énfasis o las direcciones que establecen los grupos dominantes del escenario político paraguayo en cuanto a: (1) la mayor o menor centralización de la gestión gubernamental, (2) la característica personalista, caudillista o sistémica de la centralización, (3) la presencia de alianzas de militares y civiles para generar y consolidar dichos modelos gubernamentales y (4) el factor externo como impulsor o freno del centralismo.

Este último aspecto tiene expresiones diferentes, según sea la etapa histórica y las corrientes de acción de los Estados vecinos, pero también de los afanes imperiales de grandes potencias. Es necesario destacar que los beneficios o males de nuestras repúblicas no tienen su génesis en los procesos de intervención de los factores externos, sino que resaltamos la importancia en el sentido de orientar la organización institucional en cada gran decisión, tales como lo fueran la instauración de la dictadura perpetua para asegurar la República independiente en 1816, la constitucionalización del gobierno para dotar a la República de una personería jurídica moderna en 1844, la incorporación de mayor autonomía al Congreso para profundizar la República en 1870, el intervencionismo estatal para afirmar el Estado en 1940, la democracia representativa para asegurar el Estado unitario en 1967 y la consagración del Estado social de derecho para instalar el Estado democrático, pluralista y participativo en 1992.

LA PRIMERA REPÚBLICA: ENTRE LA DICTADURA CIVIL, EL CENTRALISMO Y EL AISLACIONISMO

Denominamos Primera República al periodo que abarca el Congreso de 1813 en el que se declara la independencia y la muerte de Solano López en Cerro, en 1870. Consideramos que está compuesta por dos etapas que tienen

en común la alta centralización de la gestión de lo público y se diferencian en la gestión del comercio y las relaciones internacionales.

Desde el Congreso de 1813 y luego en el Congreso de 1816, José Gaspar Rodríguez de Francia impulsa la propuesta de edificar un Estado independiente con identidad propia, entre el Imperio luso y las demás provincias del Río de la Plata, cuya perennidad inicial la afinca en un gobierno autoritario personalista con un centralismo absoluto y un aislamiento territorial que restringe de manera férrea los contactos con los territorios vecinos acompañado con un fuerte recelo hacia los extranjeros y la jerarquía militar.

Este periodo se caracteriza por una altísima centralización de la gestión gubernamental que se refleja en los documentos que minuciosamente llevaba de puño y letra como una contabilidad general de las cuentas del Estado. La característica personalista de su gestión revela la influencia de sus odios y temores individuales que se trasuntan en políticas públicas internas como ser la destrucción de las jerarquías sociales y militares así como la eliminación de sus principales líderes y las medidas de control en la educación, la agricultura y el comercio. La misma situación se genera en la política exterior paraguaya que está "infectada" de la desconfianza personal hacia Artigas, los independentistas porteños y el imperialismo portugués.

En cuanto a las alianzas internas con la jerarquía militar o con exponentes del liderazgo civil para impulsar su sistema de gobierno, se valió de ambos en la asamblea de 1811 para el surgimiento del consulado y las de 1813 y 1816 para gobernar en soledad con la suma de los poderes. Lo destacable de este periodo es que la alianza con élites militares o civiles fue descartada y fue la mejor expresión de una dictadura centralizada en su persona como nunca más ocurrió en la historia del Paraguay.

Con relación a la relevancia que tuvieron los factores externos, estos actuaron como impulsor y justificador del centralismo que sometió a la administración del nuevo Estado.

Si bien, los posteriores gobiernos de los López (Carlos Antonio y Francisco Solano) rompen con el aislamiento casi total, instaurado por el periodo francista (1814–1840)[1], la concentración del poder en las manos del ejecutivo seguirá rigiendo la dinámica política paraguaya hasta el fin de la guerra de la Triple Alianza.[2]

El Estado nacional paraguayo, tras circunstancias históricas iniciales marcadas por constantes amenazas externas a su soberanía e integridad territorial, en esta Segunda Etapa, mantiene el centralismo – como motor del desarrollo socio-económico – y el autoritarismo como elemento de control político, co-

[1] Richard Alan White, *La primera revolución popular en América,* Carlos Scauman (ed.), Asunción 1989.

[2] Luc Capdevila, *Une guerre totale, Paraguay 1864–1870,* PUR, Rennes 2007.

hesionador y unificador del Estado naciente, dos claves que seguirán vigentes y aparecen como parámetros predominantes a lo largo del periodo que culminará con la muerte de Solano López en Cerro Cora en el año 1870.[3]

La diferencia con la Primera Etapa es la formalización normativa del sistema de gobierno a través de la adopción de un Reglamento único de Gobierno que, al tiempo de reafirmar la independencia de la República, la ubica en el concierto de los Estados modernos de tipo constitucional. También es destacable que las alianzas instauradas inicialmente en las asambleas se van transformando paulatinamente en la conformación de una élite civil que será el soporte de este periodo y la continuidad familiar en el gobierno.

El factor externo resulta gravitante en este periodo, pues significó la base de una intensa gestión pacífica por el reconocimiento externo, al mismo tiempo que la reafirmación de un proyecto de política independiente y economía autónoma basada eu el equilibrio regional, cuya mejor expresión fue el Pacto de San José (1859), pero también resultaron ser el germen de una guerra que culminará con la destrucción moral y material de todo lo edificado.

LA SEGUNDA REPÚBLICA: ENTRE EL PARLAMENTARISMO, EL CAUDILLISMO Y LA REORGANIZACIÓN

Denominamos Segunda República al periodo que comprendería la Convención Constituyente de 1870 y el Referéndum de 1940. La caracterización de este periodo es la progresiva autonomía y un mayor protagonismo político del Congreso en un ambiente social de prácticas caudillistas acompañado de reorganización legal, administrativa y burocrática de corte modernista que racionaliza el control del gobierno central sobre las diferentes regiones y municipios.[4]

Este periodo refiere una etapa muy dura de la vida independiente del Paraguay, sin ningún parangón o referencia hasta nuestros días, que se extiende – con diferentes subperiodos – hasta el inicio de la Guerra del Chaco. La guerra de la Triple Alianza o del Paraguay o la Guerra Grande, como se quiera llamar, significó la destrucción casi total de lo existente, y que en un ambiente social de devastación se reorganiza una estructura gubernamental, económica y social totalmente diferente del pasado reciente.[5]

---

[3] Hipólito Sanchez Quell, *La diplomacia paraguaya de Mayo a Cerro Cora,* Librería Comuneros, Asunción 1981.

[4] Luis A. Fretes Carreras, Ofelia M. Yegros Lopez, *Descentralización en Paraguay*, CIDSEP-Konrad Adenauer Stiftung, Asunción 1995.

[5] La reorganización basada en estructuras diferentes a las existentes es resaltada por Miguel A. Pangrazio Ciancio en su obra *Historia política del Paraguay*, tomo 2; Rogelio Urizar, *Los dramas de nuestra anarquia*.

En este periodo, la centralización operó como cohesionador de lo existente y el medio por el cual se aplicaron las nuevas normativas que reorganizaron las relaciones del Estado con los ciudadanos, fue particularmente la aplicación de las normas referidas a la tenencia y propiedad del territorio de 1880 con la regulación de los municipios y la de 1885 de ventas de tierras públicas a empresas y capitalistas individuales.[6]

El régimen político – la democracia representativa – demuestra la fortaleza del Congreso para defender el régimen por encima de presidencias débiles, gobiernos que se ven poderosamente influenciados por una dominante cultura política personalista y caudillista quienes promueven la partición del poder gubernamental en fracciones que se articulan alrededor de un centro político, administrativo y militar concentrado en Asunción. Esta forma centralista se sustenta con las alianzas de militares con civiles, con una preeminencia de los últimos.

En este periodo, vuelven a ser relevantes, y en este caso con mayor influencia, los factores externos, muy relevantes hasta la finalización de la Guerra del Chaco; puesto que tanto Brasil como Argentina ejercieron una suerte de tutela de la vida política interna. Así, Brasil ejerció gran influencia política hasta la caída del Imperio en 1880[7] y la tutela de Argentina se prolongó hasta el surgimiento del militarismo nacionalista en la década del 30.[8] Estas influencias fueron impulsores del centralismo y la concentración normativa y de gestión de la administración pública.

En este contexto, la descentralización y la autonomía municipal no son otra cosa que un fantasma en la agenda política marcada tanto por las crisis internas como por las guerras civiles mal nombradas "revoluciones". Las tensiones internacionales movilizan las energías políticas, favoreciendo el liderazgo centralista, y sólo como excepción se gesta un tenue desarrollo del municipalismo.

En ese cuadro, la figura del gran estadista del siglo XX, el Presidente Eligio Ayala[9] surge como una isla descentralizadora en un océano centralizador y autoritario al proclamar en la tribuna de la Cámara de Diputados que "*la descentralización es un deber y desafío impostergable*".

Después de la derrota del 70 y del arrasamiento de la experiencia, los núcleos de población denominada en la terminología como interior, pueblos o compañías no logran obtener una real autonomía sino una capacidad de acciones, proporcionalmente al liderazgo de los caudillos de aquellos núcleos y de la cercanía de éstos con el poderoso de turno. El otro caso que prevalece en las

---

[6] Ernesto Paredes Martínez, *D'un front pionnier ethno-religieux à l'émergence d'un territoire. Le cas des colonies mennonites du Chaco parguayen,* Thèse de doctorat, Université de La Rochelle, en curso de publicación Ed. Les Indes Savantes.

[7] Luis G. Benítez, *Historia diplomática del Paraguay,* Asunción 1997.

[8] Alain Rouquié, *L'Etat ùilitaire en Amérique Latine,* Seuil, Paris 1982.

[9] Federico Bazan, *Eligio Ayala, el pensador*, Asunción 1976.

zonas de gran latifundio es la superposición del poder político–administrativo con el poder de los medios de producciones; la participación ciudadana es – por decirlo simplemente – inexistente con un contexto político nacional donde el espacio político democrático queda por crear. El protagonismo en el escenario se manifiesta de manera violenta y excluyente para los grupos que no controlan el aparato político-coercitivo del Estado.

LA TERCERA REPÚBLICA: ESTATISMO, MILITARISMO Y CENTRALISMO

Definimos como Tercera República al periodo comprendido entre el gobierno surgido por la Revolución de febrero de 1936 y el golpe de Estado de febrero de 1989, que se caracteriza por el reforzamiento de la centralización política administrativa del gobierno, el aumento del intervencionismo estatal en los asuntos económicos y sociales, pero también en el fortalecimiento y la discrecionalidad del poder presidencial asociado a la jerarquía militar.

El surgimiento del militarismo en el escenario político, que se abre con la Revolución del 36 encabezada por el Cnel. Rafael Franco, parece refundar una cierta manera de gobierno que hace coincidir el autoritarismo y el centralismo, poniendo en el centro del escenario la élite castrense que desplaza del escenario político por un periodo de casi 57 años el protagonismo de los civiles.

El modo de mando castrense, que por esencia es el verticalismo, no deja margen alguno a la autonomía local mientras se instala una cultura autoritaria en cada nivel de la sociedad paraguaya. Aquella herencia será, como lo veremos más adelante, una de las características del cuerpo político paraguayo que en el presente hace muy difícil implementar el desafío de la descentralización, porque la hegemonía y la concentración del poder y de sus prerrogativas en cada escala (nivel) de acción del Estado resultarán como efecto natural en la acción administrativa centralizada.[10]

Vale notar el papel preeminente de las fuerzas armadas que, en este periodo con el predominio del Ejercito, se instala fuertemente, con tan sólo algunos brevísimos episodios de protagonismo de algunas figuras civiles, pero siempre respaldadas por grupos militares o grupos de choques (de los cuales destacan los Guiones Rojos como fuerza paramilitar) hasta el avenimiento del régimen dictatorial del general Alfredo Stroessner. Para ilustrar este propósito vale tan solo mirar la iconografía de la «élite» política que va del 37 al 54.

Esta tendencia al autoritarismo y centralismo dictatorial va a prevalecer le ir "afinándose" hasta institucionalizarse a lo largo del periodo dictatorial encabezado por el general Stroessner.

---

[10] Cf. *Nuestras Misiones Participar,* Entrevistas historias de vidas en el departamento de Misiones, Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, 2007.

En cuanto a los énfasis que establecen los grupos dominantes del escenario político paraguayo, se destaca una continuidad de la centralización de la gestión gubernamental, pero con una profundización de la presencia del Estado en todos los órdenes, particularmente con los procesos de nacionalización y ejercicio de monopolios de los servicios públicos de agua, provisión y generación por empresas estatales de energía eléctrica (ANDE), telefonía (ANTELCO) y transportes fluviales (FLOMERES) y aéreos (LAP). Así también, en esta etapa, se perfecciona el gobierno personalista con el surgimiento de corrientes políticas de cierto estilo caudillista, pero más articuladas a partidos políticos como el "natalicismo" en la ANR, el "franquismo" en el PRF de los años 30[11] y la presencia de fuertes alianzas entre militares para impulsar y defender el nuevo "orden".

En este periodo, el factor externo opera como cohesionador ante la amenaza boliviana de ocupar el Chaco primero y luego frente a los destructores de la identidad nacional como se tacharan a los demócratas "legionarios" y "comunistas ateos". En este sentido, el militarismo y las dictaduras de Argentina y Brasil en la segunda mitad del siglo XX ayudan a cohesionar el modelo iniciado en Paraguay a principios de la década de 1940.

Es posible afirmar que en la III República se perfecciona el centralismo administrativo; prueba de ello es que por primera vez se aplican planes quinquenales y se regulan los funcionarios de la administración pública. Al finalizar este periodo, se promulga una normativa municipal que les reconoce a los municipios capacidad restringida para los servicios públicos locales menores como limpieza, mataderos, etc. Esta normativa consagra e institucionaliza el papel subordinado que la alianza dominante les asigna a los niveles locales y en nada considera la posibilidad de reconocer capacidad política para la definición de autoridades.

LA CUARTA REPÚBLICA: TRANSICIÓN HACIA LA DEMOCRACIA Y DESCENTRALIZACIÓN

Definimos como Cuarta República al periodo comprendido entre el gobierno surgido después del golpe de Estado de febrero de 1989 y el gobierno que se desarrolla en la actualidad, que se caracteriza por una preeminencia de las alianzas entre sectores políticos en el marco de una nueva institucionalidad con predominio del congreso frente al presidencialismo y una organización territorial formal que se reconoce como descentralizada, democrática y participativa.

---

[11] Las corrientes "Natalicistas "y "Franquistas" hacen referencia a los seguidores de Natalicio González, líder de una corriente de la Asociación Nacional Republicana, Partido Colorado (ANR) y Presidente del Paraguay entre 1948 y 1949 así como al coronel Rafael Franco, líder y fundador del Partido Revolucionario Febrerista (PRF) quien fuera Presidente del Paraguay entre 1936 y 1937.

La transición iniciada con el golpe de Estado de febrero de 1989 derivó rápidamente en la modificación de las condiciones de disputa política, permitiendo la libre circulación y organización de las personas y favoreciendo el ejercicio de las libertades cívicas. El primer acontecimiento que ratifica este rumbo fueron las primeras elecciones directas de autoridades municipales.

Otro efecto del proceso de transición fue la modificación del ordenamiento constitucional. Esta modificación se realiza con la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente que reconoce su legalidad en la normativa preexistente. Vale decir que la Asamblea reconoce el hecho de que la legalidad vigente es la del régimen dictatorial anterior y, por lo tanto, su función es la reforma de las instituciones y órganos, ya sea con la ratificación, reducción o ampliación de sus conceptos y atribuciones. Efectivamente, la Convención desarrolla e incorpora al texto normativo constitucional un conjunto de principios, valores e instituciones al amparo de un nuevo concepto – el Estado democrático social de derechos.

Concomitante con este nuevo concepto de Estado, la Asamblea Nacional Constituyente reordena políticamente el territorio en varios niveles bajo la impronta de la descentralización con el propósito de implementar la democracia pluralista y participativa.

La Constitución es aprobada en 1992 y en aplicación de esta normativa se desarrollan una sucesión de procesos electorales para elegir Presidente y Vice Presidente, Congresistas, Gobernadores y Concejales Departamentales e Intendentes y Concejales Municipales, así como también se proceden las reformas normativas de Códigos, Leyes y Reglamentos, y se constituyen nuevas autoridades de los órganos de control judicial, administrativo y electoral.

El problema que se advierte en este proceso de mudanza es la creciente tensión entre las normas establecidas y las prácticas implementadas, puesto que factores externos a la voluntad popular intervienen en los procesos de elección y selección de autoridades al tiempo que se mantienen las bases de la hegemonía que había caracterizado a la dictadura. En este sentido, a lo largo de casi veinte años, las reglas de libre competencia electoral no se trasparentan y cada elección convive – primero con la intervención directa de la jerarquía militar, luego con la presión del Partido Colorado en su condición de hegemónico y en la última etapa con el bloqueo del Poder Judicial.

La sorprendente derrota del Partido Colorado en el 2008[12] abre una enorme expectativa acerca de los cambios que se implementarían para consolidar el Estado democrático social de derecho y la materialización de la democracia pluralista, participativa y descentralizada. Una heterogénea alianza de partidos nuevos y tradicionales, a los que se asocian un conglomerado de organizaciones

[12] Miguel A. Pangrazio Ciancio, *La caída del Partido Colorado (1904–2008),* Intercontinental Editora, Asunción 2008.

sociales, hace presumir un estilo de gobierno muy distinto al conocido en toda la transición que lograría superar las contradicciones entre prácticas y normativas para consolidar la democracia en las instituciones políticas del Paraguay.

En este periodo, el factor externo opera como impulsor del proceso de transición hacia la democracia y en la modificación de la base formal de las instituciones. En particular, afectan los procesos políticos de democratización en países cercanos como ser Argentina en 1983, Uruguay y Brasil en 1985, así como también el inicio de la transición chilena con el plebiscito en 1988. La reforma constitucional brasileña de 1988 influyó notablemente en la agenda política, pero también la reforma constitucional de Colombia influye en las novedosas instituciones incorporadas a la nueva Constitución Paraguaya pocos años después.

La rápida incorporación del Paraguay al naciente MERCOSUR aceleró la influencia externa en las políticas internas de democratización y apertura comercial que, si bien afectaron esencialmente a las políticas económicas, también permitieron la intervención de los Estados vecinos en las situaciones de conflicto interno, como las de 1996 y 1999, para garantizar la estabilidad de las instituciones. La adopción de la cláusula democrática en el MERCOSUR fue gravitante para la consolidación democrática en periodos inciertos.

Es posible afirmar que la IV República se proyecta como un periodo de modificaciones genéricas y conceptuales a las instituciones y normas que consagraban el centralismo, pero que se despoja muy lentamente de sus prácticas, manteniendo una coexistencia del centralismo administrativo con la descentralización territorial. Las sucesivas elecciones directas de autoridades municipales y departamentales, la implementación – en algunos municipios – de presupuestos participativos y la formación de agrupaciones políticas locales constituyen elementos que diferencian sustantivamente este periodo de todos los anteriores sin que por ello se pueda afirmar la consagración definitiva de la descentralización.

EL PROBLEMA DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN PARAGUAY

Herencias autoritarias en procesos democráticos – una aproximación para explicar las dificultades de consolidar la descentralización en el Paraguay

Para presentar nuestras ideas acerca de las posibilidades de que la descentralización se implemente en Paraguay es preciso analizar qué tipo de desafíos implica en la agenda política de la Transición y para ello nos parece fundamental resaltar algunos aspectos políticos y territoriales que se heredan de las sucesivas y prolongadas formas de gestión centralizada y, en particular, de las

practicadas en la última dictadura. Estas “herencias” se convierten en obstáculos concretos para la viabilidad de la democracia en un contexto de descentralización y participación ciudadana plena.

Organización social autoritaria del territorio

Efectivamente, la última dictadura refuerza una tradición centralista y autoritaria, aprovechando la vigencia de un contexto internacional, La Guerra Fría, a la que agrega un modo de control político y territorial marcado por la preeminencia de una ideología sustentada en el nacionalismo autoritario.

La herramienta de control y de dominación del régimen fue el aparato partidario del partido de gobierno (ANR o Partido Colorado) cuya hegemonía se dio tras un “cuadrillaje” o cuadriculación sistemática del territorio nacional y de los sectores de la sociedad, convirtiéndose aquel aparato partidario con sus núcleos locales (seccionales y organizaciones afines) en los lazos de transmisión y control de la sociedad y del territorio. Creemos que en las décadas del 60 y 70 se afirmó el centralismo autoritario que condiciona hasta la fecha los procesos de autonomía local y participación ciudadana.[13]

Si, a inicio del siglo veinte, el Paraguay parece ser un país centralista donde el escenario político está marcado por la resolución violenta de los diferendos políticos, la dictadura del general Stroessner profundiza y sistematiza el centralismo, transformándolo en un Estado ultra-centralista con una cultura de hegemonía política coercitiva y excluyente, concentrando el vértice administrador en una persona, el general Stroessner. A esto es preciso adicionarle la presencia en cada uno de los sectores del Estado de un personal político-administrativo proveniente de un solo partido, la Asociación Nacional Republicana o Partido Colorado del cual fueron descartadas todas las tendencias o personas no afines al régimen dictatorial.

Las acciones locales son así tan sólo las declinaciones de voluntad del ejecutivo o de apoyo del ejecutivo a iniciativas de allegados políticos cercanos de los círculos de poderes, haciendo que el verdadero poder local no fuera la municipalidad sino la sección local del partido gobernante. Toda iniciativa ciudadana debía partir de ese centro de poder, el cual, a su vez, fiscalizaba todo. La municipalidad pasa a ser una institución al servicio del poder central en vez de ser una institución al servicio de la ciudadanía y funcionaba como brazo largo del poder central, colaborando en el control sobre sus conciudadanos.[14]

---

[13] Alfredo Da Mota Menezes, *La Herencia de Stroessner,* Carlos Schauman (ed.), Asunción 1990.

[14] Víctor Jacinto Flecha, *Autonomía municipal y descentralización*, Ponencia presentada en el Congreso Latinoamericano de Parlamentarios Municipales, Ciudad de Pilar, República Argentina, 3 de agosto de 2004.

Escasa autonomía de la economía local

El sometimiento y el control político de la sociedad paraguaya va a partir de 1967 y la promulgación de una nueva Constitución va a afinar el sistema de control político, a la vez que siguen las represiones a todos movimientos políticos y sociales. Efectivamente, en el 1967, el Partido Colorado (ANR) establece un sistema formal pluripartidista excluyente. Ese nuevo capítulo de la dictadura trata de crear un mecanismo de legitimación política con el restablecimiento de la participación de otros partidos a la vez que la alianza entre la ANR, el Gobierno y las Fuerzas Armadas subordinada a un liderazgo único, el del Gral. Stroessner. Aquella organización de los actores del sistema dictatorial se fortalece a la vez que se acentúa un control total sobre el espacio político. En ese marco, el régimen dictatorial lleva a cabo una acción concentradora del poder, así como una creciente participación del Estado en las actividades económicas, industriales y comerciales.

Es preciso destacar que el desarrollo de cada unos de esos sectores y, en particular, aquellos referentes a emprendimientos económicos ligados a las diferentes regiones o ciudades del interior de la República serán fuentes potenciales de trabajo para la clientela política que opera como instrumento partidario en manos del dictador. Este parámetro habrá que tener en cuenta al momento de reflexionar sobre las resistencias venideras al proceso de descentralización o, de manera general, a lo que se llamara la resistencia a la "Reforma del Estado" por parte de algunos sectores socio-económicos.

El intervencionismo del régimen dictatorial se concretó de tres maneras, implementando un accionar en el ordenamiento territorial siguiendo una agenda elaborada exclusivamente desde el Poder Ejecutivo; en ellas las escalas locales tienen como único papel la puesta en marcha de decisiones capitalinas, como si fuera una caricatura del esquema verticalista vigente, que convierte cada uno de los espacios de intervenciones en satélites territoriales sin control de su agenda. Pareciera que tan sólo la región que circunda la zona de la represa de Itaipú parece escapar de la "satelización" por haber desarrollado una cierta "autonomía desvirtuada" por medio de la triangulación comercial con Brasil, basada en el contrabando.

Concurrencia, superposición y desconocimiento de competencias

Los nuevos órganos de gobierno municipal y departamental compiten con las funciones y competencias de los niveles centrales preexistentes, con una escasa o nula asignación de presupuestos que limita la capacidad de estas instancias para promover políticas públicas particulares o de apoyar iniciativas o proyectos del nivel central.

Conforme a estos parámetros, la intervención estatal se mantiene con similares criterios a los que la dictadura había asignado a las Delegaciones de Gobierno, a la exclusión de las iniciativas municipales para la prestación de servicios básicos u obras públicas manteniendo el nivel como segmento prioritario de diseño, ejecución y control.

Así, y a modo de ejemplo, se observa que las Gobernaciones Departamentales, si bien son electas directamente por la población de la región, ejercen sus funciones políticas en competencia con el Ministerio del Interior, en calidad de entes intermedios de control, o con el Ministerio de Obras Públicas en la implementación de obras viales según una agenda elaborada por el Poder Ejecutivo. El Gobernador representa los intereses políticos de la región pero carece de instrumentos para su implementación.

Este panorama centralista y descoordinado prevalece en las relaciones de los diferentes niveles de gobierno que impiden la afirmación de una política pública incluyente, democrática y participativa, que representaría los objetivos finales de la descentralización.[15]

CONCLUSIONES
ESTADO UNITARIO DESCENTRALIZADO, DEMOCRÁTICO Y PARTICIPATIVO, UN COMPROMISO PENDIENTE

Podríamos afirmar que el desafío es no tan sólo la implementación en el corpus jurídico de la descentralización, sino la emergencia de una democracia local participativa.[16] El desarrollo de aquella aparece como una herramienta fundamental para lograr el surgimiento de estructuras y redes locales, cuyo desarrollo parece ser íntimamente ligado no solamente a un contexto nacional favorable, sino también a la capacidad de actuación de los niveles y actores locales. Con tal motivo la categoría de subsidiaridad aparece una fuente conceptual por ser aprovechada.

Es posible observar que el modelo de la descentralización en el encuadre de un Estado unitario diseñado en la Constitución vigente expresa más valores propositivos que normas reguladoras de la organización social y la distribución del poder político; por ello – en cuanto siga vigente esta normativa constitucional – la descentralización estará sujeta a la voluntad de los actores políticos y, en especial, las fuerzas que componen el Senado del Congreso Nacional, sin desconocer la responsabilidad que compete al Presidente del Poder Ejecutivo.

---

[15] Luis A. Fretes Carreras, *Descentralización y participación ciudadana. Reto a la transición democrática del Paraguay*, Konrad Adenauer Stiftung, Asunción 2003.

[16] Cf. Ponencia: *Los desafíos de la descentralización en Paraguay a 200 años de la Independencia o La centralización como referencia de la historia política paraguaya*, Coloquio Bicentenaire des Indépendances en Amérique Latine, 25 junio de 2010, Paris.

La descentralización, con su componente de valoración democrática, no puede estar sujeta única y exclusivamente a la reorganización política de la administración territorial, la asignación de competencias, la transferencia de la gestión de los recursos o la coordinación de las políticas públicas; trascurridos más de veinte años de la mudanza iniciada en el texto constitucional, se observa con claridad que la ciudadanía resulta ser "el actor fundamental" para hacer democráticas las reformas legales y la instauración o reorganización de las organizaciones territoriales. Y en este sentido, se hace imprescindible la recuperación para los ciudadanos y sus organizaciones de instrumentos de control político e intervención en el diseño y la ejecución de las acciones gubernativas.

Conforme al desarrollo de esta ponencia, es nuestra conclusión que la idea de República se mantiene en un espacio mítico y propositivo de gran valor que precisa de instrumentos sociales – entiéndase partidos políticos y organizaciones sociales de carácter territorial que permitan integrar las ideas centrales de república y democracia a una acción concreta y materializada en la administración gubernativa para consolidar la descentralización, tal como fuera diseñada en la Constitución vigente.

BIBLIOGRAFÍA

Bazán Federico, *Eligio Ayala, el pensador*, Curupí, Paraguay 1976

Benitez Luis G., *Historia diplomática del Paraguay,* El Gráfico, Paraguay 1972.

Capdevila Luc, *Une guerre totale, Paraguay 1864–1870*, PU de Rennes, Francia 2007.

Da Mota Menezes Alfredo, *La herencia de Stroessner,* Carlos Schauman Editor, Paraguay 1990.

Entrevistas a líderes emblemáticos, en: *Nuestras Misiones Participar* historias de vidas en el departamento de Misiones, Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, Paraguay 2007.

Flecha Víctor Jacinto, *Autonomía municipal y descentralización,* ponencia presentada en el "Congreso Latinoamericano de Parlamentarios Municipales", 3 de agosto de 2004, Ciudad de Pilar, Argentina.

Fretes Carreras Luis A., *Descentralización y participación ciudadana. Reto a la transición democrática del Paraguay*, CIDSEP/UC – Konrad Adenauer Stiftung, Paraguay 2003.

Fretes Carreras Luis A., Ofelia M. Yegros Lopez, *Descentralización en Paraguay*, CIDSEP/UC – Konrad Adenauer Stiftung, Paraguay 1995.

Fretes Carreras Luis A., Paredes Martinez Ernesto, ponencia *Los desafíos de la descentralización en Paraguay a 200 años de la Independencia o La centralización como referencia de la historia política paraguaya*, Coloquio Bicentenaire des Indépendances en Amérique Latine, 25 junio 2010, Paris, Francia.

Paredes Martinez Ernesto, *D'un front pionnier ethno-religieux à l'émergence d'un territoire. Le cas des colonies mennonites du Chaco parguayen,* Thèse de doctorat, Université de La Rochelle, en curso de publicación Ed. Les Indes Savantes.

Pangrazio Ciancio Miguel A., *La caída del Partido Colorado (1904–2008),* Intercontinental Editora, Paraguay 2008.

Rouquié Alain, *L'Etat ùilitaire en Amérique Latine,* Seuil, Francia 1982.

Sanchez Quell Hipólito, *La diplomacia paraguaya de Mayo a Cerro Cora,* Librería Comuneros, Paraguay 1981.

White Richard Alan, *La primera revolución popular en América,* Carlos Schauman Editor, Paraguay 1989.

KATARZYNA KRZYWICKA

LA FORMACIÓN DEL ESTADO NACIONAL EN VENEZUELA

INTRODUCCIÓN

El presente artículo analiza los factores que tuvieron influencia sobre la formación y consolidación del Estado nacional en Venezuela en la primera mitad del siglo XX. El análisis de este problema tiene por objetivo mostrar la importancia y la influencia duradera de los condicionamientos históricos existentes en la fase de la formación del Estado sobre su futuro desarrollo, mirando desde la perspectiva de los cambios que tienen lugar en Venezuela en el siglo XXI.

Reflexionaré sobre la tesis según la cual el proceso de centralización del poder y el uso de instrumentos autoritarios para ejercerlo están condicionados históricamente y desde la consumación de la independencia constituyen un elemento de disputa sobre la distribución del poder en el marco de dos conceptos del Estado federal – descentralizado y centralizado, pero en la práctica autoritario.

En la parte inicial del artículo me referiré a la génesis de la formación del Estado en el siglo XIX, después de conseguir la independencia, enfocando mi atención en la importancia del discurso político sobre el concepto del Estado que se vio reflejado en la legislación – las leyes fundamentales – y se refería tanto al federalismo como al centralismo en el proceso de la integración del territorio, ejecución del poder y la consolidación de las instituciones del Estado.

Mis consideraciones principales enfocaré sobre el fenómeno del Estado autoritario centralizado gobernado por el general Juan Vicente Gómez durante 27 años. En este período se consolidó finalmente el Estado nacional, el cual tuvo su origen en la experiencia y la crisis del Estado federal liberal formado en Venezuela en los años 1864–1899, hasta la toma del poder por Cipriano Castro (Revolución Liberal Restauradora – 1899).[1] Empezando por este período, gradualmente fueron eliminados los elementos que constituían la base del funcionamiento del federalismo, el sistema politico de entonces, por medio de limitar la autonomía y el poder de los caudillos regionales. El poder fue concentrado en el nivel central, basándose en la dominación de los líderes

---

[1] Véase: Tadeusz Łepkowski, *W poszukiwaniu kształtu niepodległości (1825–1870/1880),* en: Tadeusz Łepkowski (coord.), *Dzieje Ameryki Łacińskiej,* Warszawa 1977, págs. 333–335; Helen Miller Bailey, Abraham P. Nasatir, *Dzieje Ameryki Łacińskiej,* Warszawa 1969, págs. 475–480; Jan Szemiński, *Ameryka Andyjska,* en: R. Mroziewicz, R. Stemplowski (coords.), *Dzieje Ameryki Łacińskiej,* Warszawa 1979, págs. 107–111.

políticos de la región andina (Táchira) y la desaparición del tradicional sistema de partidos políticos basado en la actividad del partido liberal y conservador.[2]

Para analizar el proceso de la consolidación del Estado nacional, me referiré a los textos de las siete leyes fundamentales de este período, las cuales, por un lado, se basaban en los principios del federalismo, y por el otro, servían a la centralización del Estado. Mis consideraciones enfocaré en los siguientes condicionamientos: la formación de las fuerzas armadas nacionales, la centralización de los órganos de la administración estatal, el desarrollo de la legislación y el crecimiento económico basado en la explotación del petróleo.

ENTRE EL FEDERALISMO Y EL CENTRALISMO – EL CONCEPTO DE ESTADO EN EL SIGLO XIX

En el siglo XIX, después de la aprobación de la Declaración de la Independencia de la Confederación Americana de Venezuela el 7 de julio de 1810, empezó a formarse sucesivamente el sistema federal, basado en la descentralización del poder.[3] Ya la primera ley fundamental de la Venezuela independiente, *la Constitución Federal de los Estados de Venezuela*, aprobada el 21 de diciembre de 1811 por el Congreso General de las Provincias, introdujo el sistema federal basado en siete provincias independientes, las cuales, en los tiempos coloniales, antes de la formación en 1777 de la Capitanía General de Venezuela, nunca habían funcionado en la forma unida. La primera constitución federal fue vigente por poco tiempo por causa de las guerras independentistas en el territorio de Venezuela en los años 1812–1824. Hay que añadir que el líder de la guerra de independencia, Simón Bolívar, fue uno de los críticos del sistema federal del poder. En 1819, en Angostura, fue adoptada la constitución subordinada a la visión del Estado centralizado, de acuerdo con las ideas de Simón Bolívar. Al poco tiempo, ya en 1821, fue reemplazada por otra ley fundamental, como resultado de la unión de Venezuela con Colombia y la creación de la Gran Colombia. En 1830, después de la disolución de esta federación, en Venezuela el Estado tomó la forma que constituía un compromiso

---

[2] Véase: Tadeusz Łepkowski, *Region karaibsko-andyjski*, en: R. Mroziewicz, R. Stemplowski, *Dzieje Ameryki Łacińskiej*, tomo II. 1870–1880–1929, Warszawa 1979, págs. 300–309; Diego Bautista Urbaneja, *Introducción histórica al sistema político venezolano*, en: *12 textos fundamentales de la ciencia política venezolana*, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1999, págs. 324–355; Katarzyna Krzywicka, *Partie polityczne i partycypacja obywatelska w Wenezueli*, „Teka Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych", vol. V, Polska Akademia Nauk Oddział w Lublinie, Lublin 2010, págs. 214–231.

[3] Véase más: Katarzyna Krzywicka, *Kształtowanie państwa wenezuelskiego w XIX wieku – między centralizmem a federalizmem*, „Teka Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych", vol. IV, Polska Akademia Nauk Oddział w Lublinie, Lublin 2009, págs. 110–132.

entre los partidarios de las dos visiones del Estado, el centralismo y el federalismo, basándose en el reconocimiento de la autonomía territorial de los estados. No obstante, en Venezuela, todo el siglo XIX fue un período de la lucha entre dos conceptos del Estado: federal y centralizado.[4] Hay que añadir que tal situación se ha mantenido hasta el día de hoy, si tomamos en cuenta el texto de la Constitución de 1999, la cual define a Venezuela como el Estado descentralizado[5] mientras que las soluciones legales implementadas sucesivamente en la primera década del siglo XXI y la práctica político-administrativa muestran rasgos del sistema centralizado.[6]

Durante la formación del Estado independiente, la disputa entre los partidarios del federalismo y centralismo acompañaba a la permanente rivalidad y lucha de los líderes locales contra el gobierno central, el cual quería llegar gradualmente al control de todo el Estado. El sistema federal del poder fue definido, por la primera vez, a través de la fórmula de la distribución vertical del poder en el artículo 9 de la Constitución de 1858[7], donde se define dos tipos del poder público: nacional y municipal. Este principio fue repetido en el artículo 29 de la Constitución de 1901[8], el cual establecía que el poder público se distribuía entre el poder federal y el poder de los estados. Esta estipulación fue adoptada por todas las leyes fundamentales posteriores elaboradas desde la Constitución de 1925, la cual, en el artículo 51, estipulaba que el poder público se distribuía entre el poder federal, estadal y municipal.[9] En el artículo 86 de la Constitución de 1947, no fue cambiado el principio de la distribución del poder, sino su enumeración: „El Poder Público se distribuye entre Poder Municipal, el de los Estados y el Nacional…".[10] Esta fórmula fue adoptada en el artículo 40 de la Constitución de 1953[11] y en el artículo 136 en La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.[12]

---

[4] *Ibid.*

[5] Artículo 4, *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela,* "Gaceta Oficial", núm. 36860, Caracas 30 de diciembre de 1999.

[6] Véase: Allan R. Brewer-Carías, *Constitución, democracia y control del poder,* ULA Mérida 2004, págs. 112–143.

[7] *Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, de 31 de diciembre de 1858*, en: *Compilación Constitucional de Venezuela,* Congreso de la República, Caracas 1996, pág. 119.

[8] *Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, de 29 de marzo de 1901*, en: *Compilación Constitucional de Venezuela,* Congreso de la República, Caracas 1996, pág. 240.

[9] *Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, de 1 de julio de 1925*, en: *Compilación Constitucional de Venezuela,* Congreso de la República, Caracas 1996, pág. 363.

[10] *Constitución Nacional 1947*, en: *Compilación Constitucional de Venezuela,* Congreso de la República, Caracas 1996, pág. 526.

[11] *Constitución de 1953*, en: *Compilación Constitucional de Venezuela,* Congreso de la República, Caracas 1996, pág. 565.

[12] *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela,* "Gaceta Oficial", núm. 36860, Caracas 30 de diciembre de 1999.

El otorgamiento de amplias competencias y poderes a las provincias y municipios durante el período de la dominación del concepto federalista en los años 1858–1899 tuvo un papel significante en la consolidación del gobierno nacional, creando nuevas formas de participación del Estado en las relaciones económicas, políticas y sociales. En este período, Venezuela oscilaba entre la consolidación del poder central y una relativa autonomía de los líderes regionales.

En Venezuela, la forma del poder de tipo federal, independientemente de lo establecido en la constitución, en la práctica tomaba un carácter centralizado. Esto se evidenció de forma particular en 1901. Se puede decir que llegó el ocaso del Estado federal liberal formado en 1864. Venezuela se convirtió en un Estado federal de carácter centralizado. La inclinación hacia la centralización del poder favorecía la consolidación del Estado nacional. Estas tendencias dominaron el desarrollo del Estado en la primera mitad del siglo XX y llevaron a la desaparición de la distribución territorial del poder público y la limitación de la autonomía de 20 estados y el distrito federal. La centralización del Estado progresaba gradualmente sobre la base de los cambios introducidos en las sucesivas constituciones, eliminando las instituciones y principios del Estado federal liberal.

Este proceso fue iniciado en octubre de 1899, cuando el general Cipriano Castro entró a Caracas y el Ejecutivo Nacional le otorgó el poder. Castro, como el Jefe Supremo de la Revolución Liberal Restauradora, se puso al frente del Estado y de las Fuerzas Armadas. Comenzó a ejercer su poder por medio de decretos. En virtud del decreto dictado en 1900, convocó la Asamblea Nacional Constituyente, la cual lo eligió en 1901 como presidente interino hasta las elecciones de 1902. La Asamblea sancionó en 1901 una nueva constitución, la cual vuelve a la idea del Estado centralista. Las competencias del presidente de la República fueron ampliadas (art. 89).[13] El Consejo de Gobierno, establecido en 1893, fue disuelto. Se introdujo una clara división de competencias del poder federal y estadal (art. 29).[14] La constitución restableció el cargo de dos vicepresidentes (art. 75).[15] Se introdujo cambios en el procedimiento de elecciones presidenciales, eliminando la votación universal y directa. La elección del presidente de la República iban a realizar los Consejos Municipales en cada estado (art. 82)[16] y el período de mandato presidencial fue extendido a seis años, sin el derecho de reelección inmediata (art. 73).[17] Así, Castro fue elegido para el cargo de presidente por el mandato de 1902–1908 y empezó el período

[13] *Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, de 29 de marzo de 1901*, en: *Compilación Constitucional...*, págs. 245–246.

[14] *Ibid.*, pág. 240.

[15] *Ibid.*, pág. 244.

[16] *Ibid.*, pág. 245.

[17] *Ibid.*, pág. 244.

de fortalecimiento del centralismo presidencial.[18] En 1904, el presidente promulgó la siguiente constitución, en virtud de la cual iba a ocupar su cargo hasta el año 1911 (art. 132).[19] La reforma de la ley fundamental introdujo también una nueva división administrativa del territorio del país en distritos, los cuales constituían 13 estados de la Federación de Venezuela y gozaban de autonomía municipal (art. 3).[20] Según la opinión del constitucionalista venezolano, Allan Brewer Carías, la nueva división administrativa y el otorgamiento de la autonomía municipal a los distritos sirvió a limitar las competencias del poder de estados a favor del poder federal.[21] El período de casi 10 años del gobierno de Castro se caracterizó por conflictos armados internos (Revolución Libertadora 1901–1903) y una constante actividad de la oposición, apoyada por los países europeos y Estados Unidos, para alejarlo del poder.[22] En noviembre de 1908, el presidente Cipriano Castro, antes de salir de viaje a Europa por motivos de salud, dejó el poder transitoriamente al vicepresidente, general Juan Vicente Gómez. El día 13 de diciembre, el general Gómez dictó un decreto sobre el peligro que amenaza al Estado, que le permitió, en virtud del párrafo 8 del artículo 80 de la constitución, conseguir unas competencias extraordinarias.[23] La justificación de tal acción fue la presencia de los buques holandeses en aguas territoriales venezolanas y el peligro del ataque contra los puertos de La Guaira y Puerto Cabello por parte de este país.[24] En realidad, Gómez realizó un golpe de Estado y, por consecuencia, el 19 de diciembre se constituyó un nuevo gobierno. En abril de 1909, en virtud de la decisión de la Corte Federal y de Casación, el presidente Cipriano Castro, quien permanecía fuera de Venezuela, perdió el cargo de jefe del Estado.

[18] Allan R. Brewer-Carías, *Historia constitucional de Venezuela,* tomo 1, Editorial Alfa, Caracas 2008, pág. 421.

[19] *Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, de 27 de abril de 1904*, en: *Compilación Constitucional...*, pág. 272.

[20] *Ibid.*, págs. 257–258.

[21] *Ibid.*, pág. 424.

[22] Francisco Delgado, *Procesos constituyentes y reformas constitucionales durante el régimen gomecista*, en: Elena Plaza, Ricardo Combellas (coords.), *Procesos Constituyentes y reformas constitucionales en la historia de Venezuela: 1811–1999,* tomo II, Caracas 2005, págs. 496–499; Inés Guardia Rolando, *La acción política de los caudillos venezolanos de finales del siglo XIX: un ejercicio pragmático,* en: Domingo G. Irwin, Frédérique Langue (coords.), *Militares y poder en Venezuela. Ensayos históricos vinculados con las relaciones civiles y militares venezolanas,* UCAB, Caracas 2005, págs. 50–55; Wiesław Dobrzycki, *Stosunki międzynarodowe w Ameryce Łacińskiej. Historia i współczesność,* Warszawa 2000, pág. 51.

[23] *Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, de 27 de abril de 1904*, en: *Compilación Constitucional...*, pág. 267.

[24] Véase: Jesús Sanoja Hernández, *Las dictaduras del siglo XX en Venezuela,* en: *Compresión de nuestra democracia (40 años de historia venezolana)*, Caracas 1998, págs. 96–98.

EL ESTADO NACIONAL CENTRALIZADO DE JUAN VICENTE GÓMEZ

La toma de poder de Juan Vicente Gómez (1908–1935) trajo el fin de la guerra civil. No obstante, la tensión entre los partidarios del Estado centralizado y los que apoyaban el concepto federal se mantenía durante el período de 27 años de la dictadura.

El general Gómez, para legitimar y mantener su poder e implementar el carácter centralizado del Estado efectuó siete reformas de la ley fundamental en los años 1909, 1914, 1922, 1925, 1928, 1929 y en 1931.

La primera ley fundamental fue introducida en unas circunstancias políticas específicas – la toma del poder por el vicepresidente Gómez, efectuada en virtud de la constitución vigente y con la continuación institucional del Congreso, el cual aprobó el cambio de la ley fundamental, legitimando así la nueva situación política.[25] La Constitución de 1909 fue aprobada por el Congreso de los Estados Unidos de Venezuela en Caracas el 4 de agosto y el día siguiente fue promulgada por Juan Vicente Gómez. Basándose en el artículo 76[26] y el contenido de los artículos 154[27], 155[28] y 156, el día 11 de agosto de 1909, el Congreso designó al general Gómez, quien ocupó el cargo de vicepresidente durante la ausencia de Cipriano Castro, al puesto de Presidente Provisional de la República. De acuerdo con los artículos 154 y 155, la presidencia provisional fue prevista para el período de 8 meses, hasta el 19 de abril de 1910, y en virtud del artículo 156 el presidente provisional fue otorgado plenas competencias y medios legales para poder introducir cambios en la organización administrativa y política del país en aquel período.[29]

La Constitución de 1909 se caracterizó por el liberalismo reflejado en la división del poder y los derechos y libertades garantidos. Tomando en cuenta el objetivo de mis consideraciones y el análisis del concepto del Estado nacional en Venezuela, merece la pena citar el artículo primero de la ley fundamental. Este artículo estipula que „La Nación venezolana es la reunión de todos los venezolanos bajo un mismo pacto de asociación política para su común utilidad".[30] El artículo 23 se refería detalladamente a los derechos y garantías individuales, incluyendo la libertad del pensamiento y de reunión o asociación.[31] Este catálogo de libertades fue completado por el artículo 25, el cual afirmaba que

---

[25] Francisco Delgado, *Procesos constituyentes y reformas...*, pág. 495.

[26] *Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, de 5 de Agosto de 1909*, en: *Compilación Constitucional...*, pág. 287.

[27] *Ibid.*, pág. 295.

[28] *Ibid.*

[29] *Ibid.*

[30] *Ibid.*, art. 1, pág. 277.

[31] *Ibid.*, págs. 281–282.

las garantías enumeradas no niegan ni limitan la posibilidad de gozar de otros derechos que puedan corresponder a los ciudadanos.[32] El carácter liberal de la ley fundamental demostró el esfuerzo emprendido por el gobierno de Gómez para conseguir la legitimación social. En la práctica, el período transitorio se caracterizó por el clima de libertad, los emigrantes políticos regresaban del exilio, se respetaba la libertad de prensa, se terminó la guerra civil.

La ley fundamental introdujo cambios en la organización territorial-política del Estado (art. 3, art. 4), la mayoría de los cuales se ha mantenido vigente hasta tiempos presentes. Veinte estados fueron divididos en secciones, distritos y municipios. Además, fueron creados dos Territorios Federales: Amazonas y Delta Amacuro.[33] La posición del Congreso fue fortalecida. En virtud del artículo 36, fueron introducidas las elecciones a las Cámaras de Diputados por votación directa, para elegir diputados y sus suplentes en cada estado, en el número que dependía de la cantidad de población que habitaba en su territorio.[34] Para la Cámara del Senado, las Asambleas Legislativas de cada estado elegían dos senadores y sus suplentes (art. 40).[35] Las competencias del Congreso bicameral incluían la elección del Consejo de Gobierno, del Corte Federal y de Casación y del presidente. Según el artículo 70, el Congreso tenía competencias legislativas que no podía delegar[36], salvo las establecidas en virtud del artículo 156, otorgadas al presidente en el período de transición.[37] Las competencias del presidente efectivamente ampliadas permitieron a Gómez alcanzar pleno control sobre la actividad de todas instituciones y órganos del Estado. El 13 de agosto, el presidente designó a los miembros del Consejo de Gobierno y una semana más tarde, el 19 de agosto, nombró a los presidentes de los estados y miembros de los Consejos de Gobiernos de los estados. El 23 de agosto, estableció el Consejo Municipal del Distrito Federal y, el 14 de septiembre, designó a los miembros de la Corte Federal y de Casación y el Fiscal General. En virtud de nuevas competencias, Gómez emprendió también la actividad legislativa: el 21 de agosto expidió el *Decreto Orgánico del Distrito Federal,* el 18 de septiembre el *Decreto Orgánico sobre Administración de Justicia en el Distrito Federal,* el 8 de octubre decretó la *Ley de Censo Electoral*, el 21 de octubre la *Ley de Elecciones del Distrito Federal* y el 20 de noviembre la *Ley Orgánica del Distrito Federal*.[38]

Volviendo a los cambios introducidos por la Constitución de 1909, vale la pena notar que el cargo de vicepresidente fue eliminado, lo que contribuyó

[32] *Ibid.*, pág. 283.
[33] *Ibid.*, págs. 277–278.
[34] *Ibid.*, pág. 283.
[35] *Ibid.*, pág. 284.
[36] *Ibid.*, pág. 286.
[37] *Ibid.*, pág. 295.
[38] Francisco Delgado, *Procesos constituyentes y reformas…*, pág. 506.

a la concentración del poder ejecutivo en las manos del presidente. También se cambió el procedimiento de elección del jefe de Estado, quien fue elegido por todos los miembros del Congreso, a diferencia del procedimiento adoptado en la Constitución de 1904, según la cual la elección fue efectuada por 14 miembros del Congreso designados al Cuerpo Electoral. La duración del mandato fue reducida de siete a cuatro años, sin el derecho a reelección. Además, se restableció el Consejo de Gobierno compuesto por 10 miembros elegidos por el Congreso de la República. El jefe del Consejo de Gobierno, conforme con el artículo 79, asumía las funciones del presidente en caso de su incapacidad temporal o permanente.[39] Las competencias del Consejo de Gobierno fueron estipuladas en el artículo 94.[40] El Consejo de Gobierno, además, cumplió una función importante en la situación política de entonces, es decir, permitió a eliminar el peligro de desestabilizar la recién formada estructura organizativo-institucional del Estado por medio de administrar el potencial de los caudillos regionales, cuyo papel fue significativamente limitado ya el período del gobierno de Cipriano Castro, pero ellos seguían teniendo ambiciones políticas e influencias en el país.[41]

Después de terminar el período de transición, el 27 de abril de 1910, se realizaron las elecciones presidenciales, en las que la mayoría de los miembros del Congreso, con el número de 103 personas, apoyó la candidatura de Juan Vicente Gómez. Las elecciones remataron el proceso de tomar el control absoluto sobre el Estado, sus órganos e instituciones, incluidas las Fuerzas Armadas, por el general Gómez. Resumiendo, se puede decir que sobre la base de los procedimientos democráticos de carácter liberal, incluidos en la Constitución de 1909, fueron introducidos, en el período de transición, los fundamentos para crear un Estado autoritario centralizado.

El período constitucional de ejercer el poder por el presidente Gómez, sin posibilidad de reelección inmediata, caducaba en abril de 1914. A fin de retener el poder, el 1 de agosto de 1913, Gómez suspendió la constitución con el pretexto de que sus opositores querían organizar un golpe de Estado. En consecuencia, las elecciones previstas por la constitución no se realizaron. En tal situación, las autoridades de todos los estados decidieron organizar el Congreso y elaborar una nueva constitución. El 15 de abril de 1914, fue publicada en la „Gaceta Oficial" la lista de representantes designados al Congreso de Diputados Plenipotenciarios. Ellos se reunieron el 19 de abril y proclamaron

[39] *Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, de 5 de Agosto de 1909*, en: *Compilación Constitucional*..., pág. 287.

[40] *Ibid.*, pág. 290.

[41] Véase: Jesús Sanoja Hernández, *Las dictaduras del siglo XX*..., pág. 107; Francisco Delgado, *Procesos constituyentes y reformas*..., págs. 510–511; Diego Bautista Urbaneja, *Introducción histórica al sistema político*..., pág. 357.

el Estatuto Constitucional Provisional para poder sancionar legalmente las competencias del Congreso de Diputados Plenipotenciarios ya que este órgano no había sido previsto en la Constitución de 1909. Además, se argumentó que el procedimiento para reformar la constitución efectuado por el órgano constituido por representantes de todos los estados corresponde con el concepto federalista del Estado, porque los estados soberanos tomaron la decisión de anular el pacto federal de 1909 y elaborar uno nuevo, más adecuado a las necesidades y "aspiraciones históricas del momento".[42] El poder ejecutivo de la República fue puesto en manos de Victorino Márquez Bustillos, quien asumió el cargo de presidente provisional. Nuevamente fue introducida la institución de dos vicepresidentes (art. 32).[43] Para el cargo de primer vicepresidente fue nombrado Jesús Rojas Hernández. Caracciolo Parra Picón ocupó el puesto de segundo vicepresidente, mientras que el general Juan Vicente Gómez asumió el mando de las fuerzas armadas como el Comandante en Jefe del Ejército Nacional, de acuerdo con el artículo 43 del Estatuto Constitucional Provisional, el cual introdujo este nuevo cargo.[44] El 19 de junio de 1914, el Congreso de Diputados Plenipotenciarios anuló el Estatuto Provisional y adoptó la nueva Constitución. En consecuencia de las actividades emprendidas por el gobierno de Gómez, en agosto de 1913, fue adoptada la nueva ley fundamental, la cual, en virtud del artículo 128, extendió el período del poder ejecutivo y legislativo de cuatro a siete años y fijó la fecha del 19 de abril de 1915 para la elección por el Congreso del nuevo jefe de Estado.[45] Además, del texto de la ley fundamental desapareció la prohibición a la reelección al cargo de presidente de la República. Tal como se esperaba, el general Juan Vicente Gómez fue elegido presidente para el período 1915–1922. No obstante, Gómez formalmente no desempeñaba su cargo y durante los siete años de su mandato este cargo lo cumplía Victorino Márquez Bustillos mientras que el general Gómez se quedó en el puesto del comandante en jefe de las fuerzas armadas. Los expertos interpretan esta situación refiriéndose al texto de la Constitución de 1914. Señalan aspectos formales, resultantes del artículo 138, el cual estipulaba que el comandante en jefe de las fuerzas armadas nacionales permanece en su cargo y desempeña sus funciones hasta la toma del poder por el presidente constitucional de la República.[46] Así pues, según la interpretación de los constitucionalistas, Gómez, al asumir el puesto de presidente, se vería obligado de dimitir

[42] Francisco Delgado, *Procesos constituyentes y reformas…*, pág. 516.

[43] *Estatuto Constitucional Provisorio de los Estados Unidos de Venezuela, de 19 de abril de 1914*, en: *Compilación Constitucional…*, pág. 303.

[44] *Ibid.*, pág. 305.

[45] *Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, de 19 de junio de 1914*, en: *Compilación Constitucional…*, pág. 328.

[46] *Ibid.*, pág. 329.

del cargo de jefe de las fuerzas armadas.[47] Por otro lado, los constitucionalistas señalan el artículo 111 de la constitución, según el cual el poder militar y civil no puede ser ejercido simultáneamente por una misma persona, a excepción de la situación de alteración del orden público.[48] En realidad, esta estipulación confería al general Gómez – como comandante en jefe de las fuerzas armadas – el control total del poder en el país.

El procedimiento de mantenerse en el poder, llevado a cabo con finura por el general Gómez, le permitió fortalecer su posición en el papel del *jefe único.*[49] Su dimensión teórica la definió en 1919 Laureano Vallenilla Lanz en el concepto del cesarismo democrático. Además, la Constitución de 1914 suprimió el Consejo de Gobierno y los cargos de vicepresidentes, introducidos por el Estatuto Constitucional Provisional y estableció procedimientos que, a diferencia de la Constitución de 1909, no limitaban, en caso de que surja tal necesidad, la posibilidad de introducir cambios en la ley fundamental.

Tal necesidad surgió al final de 1921, cuando el estado de salud del general Gómez causó la preocupación por la sucesión del poder e intensificó la rivalidad entre los potenciales sucesores, el hermano del general Gómez, Juan Crisóstomo Gómez, y el hijo del general, José Gómez. En mayo de 1922, se efectuaron las elecciones presidenciales y Juan Vicente Gómez ocupó el cargo de jefe de Estado. El 19 de junio, fue aprobada por el Congreso de los Estados Unidos de Venezuela la reforma constitucional. Esta reforma restableció los cargos de vicepresidentes (artículos 74 y 78)[50], los cuales ocuparon el hermano y el hijo del presidente Gómez. De esta manera, la reforma de la constitución resolvió el problema de continuación del poder.

En junio de 1923, fue asesinado Juan Crisóstomo Gómez. Volvió la cuestión de la sucesión del poder, pero esta vez fue ubicada en el contexto de un debate ideológico tradicional entre los partidarios de la visión del Estado federal y centralizado. En resultado, se llevó a cabo una más reforma constitucional. La ley fundamental fue aprobada por el Congreso el día 24 de junio de 1925 y promulgada el 1 de julio por el presidente Juan Vicente Gómez. La constitución amplió las competencias del poder federal central en comparación con los estados en el área de la seguridad, orden público e impuestos, entre otros (art. 15 y art. 17).[51] Esto fue justificado por la necesidad de eliminar los peligros de carácter interno y externo, los cuales podrían constituir el pretexto para los

[47] Francisco Delgado, *Procesos constituyentes y reformas…*, pág. 518.

[48] *Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, de 19 de junio de 1914*, en: *Compilación Constitucional…*, pág. 327.

[49] Diego Bautista Urbaneja, *Introducción histórica al sistema político…*, págs. 357–359.

[50] *Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, de 24 de junio de 1922*, en: *Compilación Constitucional…*, págs. 342–343.

[51] *Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, de 1 de julio de 1925*, en: *Compilación Constitucional…*, págs. 356–359.

movimientos en favor de la autonomía de los estados y restablecimiento del poder de los caudillos locales. Al fortalecimiento de la autoridad y competencias del poder ejecutivo central, servía el artículo 36, el cual, en situación de peligro, guerra civil o conflicto internacional otorgaba al presidente el derecho a suspender garantías constitucionales.[52]

Los cambios introducidos en el marco de la reforma constitucional de 1925 y la política del gobierno de Gómez en este período pueden ser considerados como la cumbre del centralismo. Manteniendo, de punto de vista formal, el carácter federal del Estado, la ley fundamental se basaba, como lo señala el constitucionalista venezolano, Allan Brewer Carías, en la idea Estado – nación.[53] El artículo 12 de la Constitución imponía a todos los estados el deber de mantener la independencia e integridad del Estado y nación.[54] Por la primera vez en la historia de la Venezuela independiente, la constitución introdujo, como ya he mencionado anteriormente, la división del poder en el poder federal, estadal y municipal. La autonomía de los estados fue limitada al introducir en el artículo 17, párrafo 2 las competencias del presidente de la República en cuanto a la designación de los funcionarios de estados. Además, la constitución, en virtud del artículo 15, cedió varias competencias realizadas hasta entonces por las autoridades estadales al poder central. Primero, en lo que se refiere a la organización y mantenimiento de todo tipo de fuerzas armadas, dejando en la gestión de las autoridades estadales y municipales sólo las fuerzas policiales y penitenciarias, acorde con las regulaciones decretadas por el gobierno federal.[55] Luego, en la esfera de la administración jurídica (párrafo 7), la legislación referente a la educación pública, obligatoria y gratuita en todas las escuelas estatales de nivel elemental (párrafo 9), referente a los aranceles e impuestos (párrafo 14 y párrafo 17) y administración de recursos naturales (párrafo 18). Vale la pena añadir – considerando el proceso de la centralización y la cuestión de la integridad territorial del Estado – que la ley fundamental de 1925 reguló también en sus artículos 3 y 10 el estatus de las islas venezolanas (excepto la isla de Margarita, perteneciente al estado Nueva Esparta) y las definió como „Dependencias Federales" subordinadas directamente al poder ejecutivo de la Federación.[56]

Durante el gobierno de Gómez, la constitución fue reformada tres veces más, en 1928, 1929 y 1931. La Constitución de 1928 fue aprobada por el Congreso el 22 de mayo y promulgada por el presidente al día siguiente.

---

[52] *Ibid.*, pág. 362.

[53] Véase: Allan R. Brewer-Carías, *Historia constitucional…*, pág. 430 y ss.

[54] *Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, de 1 de julio de 1925*, en: *Compilación Constitucional…*, pág. 356.

[55] Art. 15., pár. 8, *Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, de 1 de julio de 1925*, en: *Compilación Constitucional…*, pág. 357.

[56] *Ibid.*, págs. 355–356.

En virtud de la nueva ley fundamental se eliminó el cargo de vicepresidente y – a raíz de la tensa situación política caracterizada por protestas sociales y estudiantiles y la revuelta de jóvenes militares – conforme con el artículo 32, párrafo 6, se introdujo restricciones en cuanto a la libertad de expresión y quedó prohibida la propaganda del comunismo.[57] El gobierno de Gómez enfrentó la resistencia de la joven generación de políticos y un nuevo estilo de la lucha política. En círculos universitarios nacieron personalidades políticas conocidas como la "Generación del 1928", quienes tuvieron una gran influencia sobre el cambio de la situación política en Venezuela. A este grupo pertenecían: Raúl Leoni – uno de los fundadores de la Federación de Estudiantes de Venezuela, Jóvito Villalba, Joaquín Gabaldón Márquez, Rómulo Betancourt. Las primeras formaciones políticas de carácter ideológico fueron creadas fuera del país. Los partidos venezolanos de izquierda, el Partido Revolucionario Venezolano y la Asociación Revolucionaria de Izquierda (ARDI), fueron creados en 1926, en México. La Asociación Revolucionaria de Izquierda (ARDI) luego se transformó en el Movimiento de Organización Venezolana (ORVE), fundada en 1931 por Rómulo Betancourt en Barranquilla, Colombia. Estas agrupaciones fueron creadas por los activistas estudiantiles y partidarios del marxismo.[58] Vale la pena añadir que también se desarrollaba un movimiento estudiantil antimarxista, liderado por Rafael Caldera, quien, después del Congreso Mundial de la Juventud de Acción Católica, que se realizó en 1934 en Roma, fundó en 1936 un movimiento político denominado la Unión Nacional Estudiantil (UNE), el cual se identificaba con las ideas del cristianismo y reformismo social.[59]

En 1929, el general Gómez anunció su decisión de no proponer su candidatura en las elecciones al cargo de presidente, al terminar su tercer mandato. No obstante, el 29 de mayo, el Congreso adoptó la nueva Constitución, la cual fue promulgada por el nuevo presidente, Juan Bautista Pérez en el mismo día y permitió a Gómez quedarse al poder una vez más, como Comandante en Jefe de las fuerzas armadas. En 1931, después de que Pérez abandonó el cargo de presidente antes de terminar su mandato, la constitución fue reformada nuevamente para que Gómez pudiera ejercer el poder en ambos cargos, como el jefe de Estado y Comandante en Jefe de las fuerzas armadas.[60] Las leyes fundamen-

[57] *Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, de 23 de Mayo de 1928*, en: *Compilación Constitucional...*, pág. 384.

[58] Véase: Katarzyna Krzywicka, *Socjaldemokracja w wybranych krajach Ameryki Łacińskiej*, en: E. Olszewski (coord.), *Doktryna i ruch socjaldemokratyczny. Historia i współczesność*, Puławy 2001, págs. 263–266.

[59] Véase: Katarzyna Krzywicka, *Geneza i rozwój chrześcijańskiej demokracji w Ameryce Łacińskiej*, en: K. Krzywicka, E. Olszewski (coord.), *Chrześcijańska demokracja we współczesnym świecie*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1999, págs. 155–167.

[60] Art. 128, *Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, de 9 de julio de 1931*, en: *Compilación Constitucional...*, pág. 445.

tales adoptadas durante el período del gobierno de Gómez pueden ser consideradas – según los constitucionalistas venezolanos – como una sola constitución, modificada sólo en cuanto a unas soluciones particulares que dependían de las necesidades momentáneas del poder ejecutivo y de las circunstancias políticas.

El gobierno oligárquico de Juan Vicente Gómez llevó a la consolidación de diferentes grupos políticos dominantes. El presidente Gómez reorganizó las fuerzas armadas, permitiendo la participación masiva en el ejército de los „tachirenses". Se efectuó un cambio en el sector de exportación – el comercio de productos agrícolas fue remplazado por la explotación de recursos energéticos, principalmente el petróleo.[61] El cambio de los tradicionales mecanismos de dominación favoreció la creación de nuevas clases sociales. Después de 1920, Gómez ejerció su poder basándose en un amplio fundamento social formado por el ejército y cuerpo policial profesional, funcionarios empleados en la administración estatal en continua expansión, la burguesía industrial que se enriquecía y la oligarquía terrateniente. Gradualmente, los nuevos grupos sociales: los campesinos que trabajaban en el sector agroindustrial, la clase media urbana y los obreros del campo y de la ciudad empezaron a luchar por más amplia participación en la vida política del país. Así fueron creados fundamentos del Estado venezolano contemporáneo, con una administración centralizada, basada en la burocracia nacional.

En los años 1936–1958, después de la muerte del general Gómez en 1935, comenzó una nueva tendencia en el desarrollo del sistema político. En 1936, el general Eleazar López Contreras llegó al poder. El período entre los años 1936 y 1941 se puede considerar como la transición de la dictadura a la democracia. En este proceso, la importancia fundamental tuvo el establecimiento de una nueva constitución por el Congreso de los Estados Unidos de Venezuela en Casacas, el día 16 de julio, la cual fue promulgada el 20 de julio por el presidente de la República, Eleazar López Contreras. La constitución prohibía una reelección inmediata. Por primera vez en Venezuela, se estipularon en forma de la ley fundamental los derechos políticos, económicos y sociales, en particular, en el área de la ley de trabajo, protección social y de propiedad (artículo 32).[62] Se creó, además, el Consejo de Economía Nacional, al cual pertenecían representantes de productores y consumidores, empresarios y trabajadores (artículo 32, párrafo 8).[63] En lo que se refiere al concepto de desarrollo económico y social, se instituyó el principio de intervencionismo del Estado (artículo 32, párrafo 9).[64]

[61] Véase: Katarzyna Krzywicka, *Polityka energetyczna Wenezueli w XX w.*, en: M. F. Gawrycki (coord.), *Ameryka Łacińska wobec wyzwań globalizacji*, Toruń 2006, págs. 215–236.

[62] *Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, de 20 de julio de 1936*, en: *Compilación Constitucional...*, págs. 457–460.

[63] *Ibid.*, pág. 459.

[64] *Ibid.*

En 1941, el Congreso Nacional eligió el nuevo presidente, el general Isaías Medina Angarita. Bajo la influencia de los cambios y nuevos condicionamientos ideológicos que surgieron después de la Segunda Guerra Mundial, se estableció en 1945 una nueva constitución, de carácter más progresista. La constitución fue adoptada por el Congreso el 23 de abril y promulgada por el presidente Isaías Medina Angarita el día 5 de mayo. La constitución introdujo los derechos individuales, incluyendo los derechos políticos, que prácticamente no habían existido antes. Se restituyó la libertad de expresión, se anuló la prohibición de la propaganda del comunismo y anarquismo. En la práctica, esto permitió reconocer la existencia de la oposición política. Además, la duración del mandato presidencial fue reducida de siete a cinco años. La Constitución de 1945 terminó formalmente el proceso de centralización del poder jurídico, eliminando el poder jurídico de los estados. De esta manera, se efectuó la centralización de los tribunales y el proceso de nombramiento de jueces. Por primera vez fue sancionada la posibilidad de introducir medidas extraordinarias de intervención económica sin tener que suspender las garantías y derechos vigentes.

Durante los diecisiete años de la transformación, en los últimos años del gobierno del general Juan Vicente Gómez y luego sus sucesores, el general Eleazar López Contreras (1935–1941) y el general Isaías Medina Angarita (1941–1945), fueron introducidos cambios que servían a la modernización económica y política del Estado. Este proceso se realizó gradualmente, desde la dictadura personal al estilo caudillista tradicional, pasando por el gobierno autoritario con legitimación institucional, hasta el gobierno que aceptaba pluralismo y legalización de todos partidos políticos y permitía la actividad política y sindical, aunque limitando la participación en la vida política. En este período fueron creadas primeras organizaciones sindicales y partidos políticos. Se radicalizaron también los conceptos ideológicos. La oposición política se activó entonces. El día 18 de octubre de 1945, Acción Democrática junto con los jóvenes militares de la organización Unión Patriótica Militar realizaron un golpe de Estado contra el gobierno del presidente Medina Angarita. Como resultado del golpe de Estado exitoso, fue constituido el Gobierno Revolucionario liderado por Acción Democrática. Sin embargo, merece la pena notar que los progresistas derechos políticos, sociales y económicos, garantizados en las constituciones de 1936 y 1945, fueron ampliados en las siguientes leyes fundamentales democráticas en 1947 y 1961.

Más adelante quiero volver al análisis detallado de tres aspectos de la construcción del Estado nacional centralizado en la primera mitad del siglo XX, antes de los cambios democráticos que tuvieron lugar en su segunda mitad. Voy a analizar la importancia de las fuerzas armadas, procesos legislativos, centralización de la administración estatal y, *last but not least*, el papel del petróleo en este proceso.

LAS FUERZAS ARMADAS EN EL PROCESO DE LA CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO NACIONAL

En el siglo XIX, en el proceso de la formación del Estado, dominó el fenómeno del caudillismo, basado en el poder e influencias políticas de los líderes regionales, quienes – al frente de sus propios ejércitos – participaron en las revoluciones y guerras civiles. El fenómeno del caudillismo se apoyaba, en cierta manera, en los principios del federalismo e indudablemente se puede considerarlo como un proyecto alternativo al concepto del Estado nacional, basado en el control de todo el territorio del país por la administración central. El caudillismo de aquel tiempo ejerció impacto sobre la formación de la estructura social y cultura política en Venezuela.

El fundamento para mantener los gobiernos liberales desde 1870 hasta 1903 fue la correlación partido político – fuerzas armadas.[65] Sin embargo, el ejército de carácter nacional tuvo una importancia secundaria para el fortalecimiento del poder estatal. En realidad, la función defensiva fue cumplida por los ejércitos locales de los caudillos regionales. De acuerdo con lo establecido por la constitución, en 1864 fue introducido un sistema de milicias ciudadanas organizadas y controladas por los estados (art. 93).[66] Simultáneamente se prohibió al poder federal de situar las fuerzas armadas en el territorio del estado sin el permiso del gobierno estadal (artículos 100 y 101).[67] El sistema federal no favorecía la creación de un ejército nacional fuerte, sin embargo, la constitución preveía la existencia de la fuerza pública nacional compuesta por voluntarios y, según los artículos 94 y 95[68], cada estado fue obligado de formar un contingente que tenía que proporcionar conforme a las leyes. Así pues, no existía, en realidad, un ejército nacional que pudiese defender al gobierno federal. Los gobiernos de los estados reclutaban soldados en caso de la necesidad de defensa o para solucionar conflictos.

La situación cambió radicalmente con la toma del poder por el general Cipriano Castro. El gobierno de Castro puso fin al proceso de fragmentación del Estado, causado por las luchas a mano armada de los caudillos regionales. Se acabaron las guerras civiles y se formó una nueva estructura del poder entre el líder, las fuerzas armadas y la administración, el cual se mantuvo hasta el año 1945.[69] En 1900, el general Castro, apoyado por el „Ejército Restaurador"

---

[65] Ramón José Velázquez (coord.), *El pensamiento político venezolano en el siglo XX*, Caracas 1983.

[66] *Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, de 22 de abril de 1864*, en: *Compilación Constitucional...*

[67] *Ibid.*

[68] *Ibid.*

[69] Daniel H. Levine, *Conflict and Political Change in Venezuela*, Princeton 1973, pág. 22.

comenzó a organizar las fuerzas armadas nacionales. La constitución adoptada en 1901 eliminó la prohibición de intervenir en la política militar de los estados por el gobierno federal e introdujo la disposición que estipulaba la exclusiva responsabilidad y competencias del gobierno nacional en lo que se refiere a la esfera militar en todo el territorio de la República (artículo 89, párrafo 12[70] y los artículos 120, 121 y 122[71]). Además, las Fuerzas Armadas Nacionales podían ser usadas por las autoridades federales para resolver conflictos armados entre los estados (artículo 89, párrafo 22).[72] Indudablemente, a la organización del ejército nacional contribuyeron los éxitos militares del vicepresidente de entonces, el general Juan Vicente Gómez, quien derrotó las fuerzas militares revolucionarias de caudillos regionales en 1901 (La Victoria) y en 1903 (Ciudad Bolívar). Hay que señalar también la importancia del factor externo – la amenaza para la soberanía de Venezuela. En los años 1902–1903, los países europeos realizaron ataques y bloqueos de los puertos venezolanos, demandando el pago de la deuda.[73] Venezuela tenía relaciones tensas con Alemania, Gran Bretaña, Italia y Holanda. No hay que dejar de mencionar el conflicto fronterizo con Colombia. Estos acontecimientos alentaron el nacionalismo, lo cual favorecía la centralización del poder en las manos del presidente respaldado por las fuerzas armadas.

Así pues, avanzaba gradualmente el proceso de institucionalización del ejército nacional, acompañado por el desarrollo de la infraestructura para su profesionalización. El 20 de febrero de 1901, se reunió la Asamblea Nacional Constituyente, durante la cual Cipriano Castro solicitó más recursos para financiar las fuerzas armadas. Fueron creados 30 batallones, se introdujeron uniformes iguales y fueron compradas armas modernas.[74] En 1903, fue fundada la Academia Militar, la cual empezó a funcionar el 5 de julio de 1910. Así se celebró el centenario de la Proclamación de la Independencia. En 1911, fue fundada la Escuela de Aplicación Militar con el objetivo de formar oficiales militares y, en 1912, la Escuela de Clases para los militares de bajo rango. En 1912, se creó también la Escuela Náutica de Venezuela en Puerto Cabello y, en 1920, la Escuela de Aviación Militar en Maracay. Fue creado el Ministerio de Guerra y Marina, el cual administró y controló el proceso de centralización de las fuerzas armadas y mantenía el orden interno en el país.

En virtud del artículo 75 de la Constitución de 1904, el presidente fue otorgado competencias en cuanto al mando de las fuerzas armadas o al nom-

[70] *Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, de 29 de marzo de 1901*, en: *Compilación Constitucional…*, pág. 246.

[71] *Ibid.*, pág. 250.

[72] *Ibid.*, pág. 246.

[73] Wiesław Dobrzycki, *Ameryka Łacińska we współczesnym świecie*, Warszawa 1989, págs. 291–292.

[74] Ramón José Velásquez, *La caída del liberalismo amarillo: tiempo y drama de Antonio Paredes*, Caracas 1972, pág. 266.

bramiento del comandante en jefe del ejército.[75] Después de que el general Juan Vicente Gómez había tomado el poder, la centralización política del Estado se apoyó en la tendencia hacia la centralización de las fuerzas armadas nacionales. En 1914, sobre la base del Estatuto Constitucional Provisional, por primera vez fue creado un órgano para mandar el ejército – Comandante en Jefe del Ejército Nacional (art. 43).[76] Este cargo fue asumido y desempeñado por el general Gómez, quien, en virtud del artículo 79, párrafo 22 de la Constitución de 1914, como presidente consiguió competencias para organizar las fuerzas armadas y la milicia.[77] Gómez disolvió las fuerzas armadas regionales mientras que desarrolló y modernizó el ejército nacional, el cual fue profesional, bien capacitado y armado. La reforma constitucional de 1929, en virtud de los artículos 128 y 129, introdujo un estatus autonómico del órgano de Comandante en Jefe del Ejército Nacional.[78] En 1926, fue introducida la obligación de prestar el servicio militar en virtud de la *Ley de Servicio Militar Obligatorio.* En 1933, fue adoptada la *Ley Orgánica del Ejército y la Armada*, la primera ley que remplazó las regulaciones anteriores, tales como el *Código Militar* de 1904 y el *Código de la Marina de Guerra* de 1903, reformado en 1904.

Resumiendo, se puede decir que la creación del ejército nacional por los generales Cipriano Castro y Juan Vicente Gómez contribuyó a realizar la visión del Estado centralizado y eliminar el federalismo entendido en el sentido de autonomía e influencia de los líderes militares regionales y los ejércitos estadales. Las profesionales fuerzas armadas nacionales y una milicia eficiente constituyeron el fundamento para mantener el carácter autoritario del poder del general Gómez hasta 1935.

LA CREACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL ESTATAL Y LA LEGISLACIÓN

El proceso de la centralización del Estado se vio expresado en la creación y consolidación de las estructuras de la administración estatal. Sobre la base de la *Ley de Ministerios* de 1898, fueron creados nueve ministerios: de Relaciones Interiores, de Relaciones Exteriores, de Fomento (Agricultura, Industria y Comercio), de Crédito Público, de Guerra y Marina, de Instrucción Pública,

[75] *Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, de 27 de abril de 1904*, en: *Compilación Constitucional...*, pág. 266.

[76] *Estatuto Constitucional Provisorio de los Estados Unidos de Venezuela, de 19 de abril de 1914*, en: *Compilación Constitucional...*, pág. 305.

[77] *Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, de 19 de junio de 1914*, en: *Compilación Constitucional...*, pág. 323.

[78] *Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, de 29 de mayo de 1929*, en: *Compilación Constitucional...*, pág. 421.

de Hacienda, de Obras Públicas, de Correos y Telégrafos. En 1913, la nueva ley redujo el número de ministerios a siete: de Relaciones Interiores, de Relaciones Exteriores, de Fomento, de Guerra y Marina, de Hacienda, de Obras Públicas y de Instrucción Pública. Las competencias de los ministerios evoluían y fueron gradualmente ampliadas, acorde con las sucesivas reformas de la ley, efectuadas en los años siguientes: 1915, 1920, 1922, 1926, 1928 y 1929. En 1931, fue creado el Ministerio de Salubridad y de Agricultura y Cría. La siguiente reforma fue llevada a cabo en 1936, cuando fueron creados el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, el Ministerio de Agricultura y Cría y el Ministerio de Comunicaciones. Así, el número de carteras aumentó a nueve. Después de crear el Ministerio de Trabajo en 1945 y los Ministerios de Justicia y de Minas e Hidrocarburos en 1950, esta situación se mantuvo hasta la reforma realizada en 1976. En el marco de la creación de la administración estatal central, fue fundada la Secretaría General del Presidente de la República (1910) y, en 1928, el Banco Agrícola y Pecuario y el Banco Obrero. El proceso descrito arriba llevó a la reducción de las competencias administrativas de estados y municipios. No obstante, la centralización de las funciones administrativas facilitó el desarrollo de la infraestructura eléctrica, telefónica y vial.

Junto con el proceso de creación de instituciones administrativas subordinadas a la visión del Estado centralizado, avanzaba también el desarrollo de la legislación nacional. Sin embargo, hay que señalar que, en lo que se refiere a la legislación civil y penal, ya en la segunda mitad del siglo XIX las competencias pertenecían, principalmente, al gobierno federal. La mayoría de las leyes de codificación básica tuvo el carácter nacional. Durante el gobierno de Antonio Guzmán Blanco (1870–1877, 1883–1888), fue adoptado el Código Civil, Penal y de Comercio. Así pues, al principio del siglo XX, ya existían normas legales de carácter nacional, las cuales, durante el gobierno de Cipriano Castro y Juan Vicente Gómez, fueron reformadas. El Código Civil fue reformado dos veces, en 1916 y 1922. El Código Penal fue reformado cuatro veces: en 1904, 1912, 1915 y en 1926, y como lo señala el constitucionalista venezolano, Allan Brewer-Carías, este código permanece aún vigente hasta hoy en día.[79] En 1915 y 1924, fueron dictadas leyes para regular la educación.[80] Fueron creadas instituciones educativas y científicas estatales: en 1904 la Academia Nacional de Medicina, en 1915 la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, en 1917 la Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales. Además, en 1912, en virtud de la *Ley de Sanidad Nacional*, por primera vez fueron reguladas las

[79] Allan R. Brewer-Carías, *Historia constitucional…*, págs. 444–445.

[80] *Ley Orgánica de Instrucción, Ley de Institución-Obligatoria, Ley de Inspección Oficial de la Instrucción Ley de Instrucción Primaria Pública, Ley de Instrucción Secundaria Pública, Ley de Instrucción Especial, Ley de Instrucción Normalista Pública, Ley de Instrucción Superior, Ley de Certificados y Títulos Oficiales.*

cuestiones de salud. En 1915, fue promulgada la ley referente al sector farmacéutico y, en 1930, se reguló la cuestión del uso de las drogas. Comenzaron trabajos legislativos sobre la *Ley de Trabajo*, la cual fue promulgada en 1928. En cuanto a la legislación referente a la protección del medio ambiente, en 1910 fue adoptada la *Ley de Bosques* y, en 1915, la *Ley de Montes y Aguas*. El desarrollo del proceso de electrificación conllevó la necesidad de regular esta cuestión por la *Ley de Servidumbre de Conductores Eléctricos*, la cual fue dictada en 1928. En virtud del artículo 120 de la Constitución de 1925, las regulaciones y leyes dictadas fueron sometidas al control de la Corte Federal y de Casación.[81] En 1931, las competencias del Consejo Federal fueron extendidas a todos los actos administrativos.[82]

EL PAPEL DEL PETRÓLEO Y LA CENTRALIZACIÓN DEL SISTEMA ECONÓMICO

Hasta los años 20 del siglo XX, la economía de Venezuela fue dominada por la agricultura y exportación del café y cacao. En 1914, comenzó el desarrollo de la industria petrolera y, en 1917, la exportación de esta materia prima.[83] La actividad petrolera fue controlada por las empresas extranjeras de Inglaterra y Holanda y, desde los años 20, principalmente de los Estados Unidos.

En 1920, empezó el proceso de legislación de la explotación del petróleo. Hasta entonces, esta cuestión fue regulada por el *Código de Minas*, cuyo origen se remonta al año 1845. En 1915, fue adoptada la nueva *Ley de Minas*, reformada luego varias veces: en 1918, 1920, 1922, 1925, 1928, 1934 y en 1936. El día 30 de junio de 1920, fue promulgada la *Ley sobre Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles*. La novedad introducida por esta ley fue la división de competencias en cuanto al otorgamiento por los órganos estatales del derecho a la búsqueda y explotación del petróleo. El permiso para la búsqueda del petróleo fue emitido por el poder ejecutivo mientras que el permiso para la explotación, lo tuvo que aprobar, además, el Congreso. La ley sancionó el derecho original de los propietarios de la tierra a buscar y explotar la materia prima. Los impuestos fueron incrementados y la superficie de lotes de exploración y explotación del petróleo fue disminuida. Además, fue fundada la institución Reservas Nacionales de Hidrocarburos. La ley fue reformada en 1921 y 1922, introduciendo la clasificación de concesiones (exploración, extracción, refino

[81] *Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, de 1 de julio de 1925*, en: *Compilación Constitucional...*, págs. 371–372.

[82] *Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, de 9 de julio de 1931*, en: *Compilación Constitucional...*, págs. 443–444.

[83] Marcin Kula, *Region karaibsko-andyjski,* en: Ryszard Stemplowski (coord.), *Dzieje Ameryki Łacińskiej,* tomo III. 1930–1975/1980, Warszawa 1983, pág. 65.

y transporte) y unos contratos especiales para la extracción, que se mantuvieron en práctica hasta la nacionalización de la industria petrolera en 1975.[84]

En 1922, la empresa americana Standard Oil descubrió grandes yacimientos de petróleo en Los Barrosos 2, cerca de Cabimas, y la industria petrolera dominó el mercado venezolano, marginalizando el cultivo de café y cacao. Al final de los años 20, Venezuela fue el primer productor de petróleo en América Latina, produciendo tres veces más que México. Los ingresos de explotación y venta de petróleo se convirtieron en el fundamento del desarrollo del país y fortalecimiento de la posición política del general Juan Vicente Gómez, apoyado además por las empresas petroleras extranjeras que explotaban la materia prima venezolana.

La constitución reformada en 1925 eliminó, bajo la presión de empresas extranjeras y oligarcas propios, el requisito de conseguir la aprobación por parte del Congreso de las concesiones de explotación de petróleo.[85] Esta nueva regulación fue introducida también a la *Ley de Hidrocarburos* en 1925. En 1928, fue adoptada la *Ley de Vigilancia*, cuyo objetivo fue proteger las aguas contra la contaminación causada por la industria petrolera, en particular, en la región de Maracaibo. Una reforma importante, llevada a cabo en 1935, introdujo la posibilidad de negociar los impuestos entre el Estado y los que querían conseguir las concesiones de búsqueda y explotación del petróleo. En consecuencia, aumentaron los impuestos referentes a las concesiones expedidas desde 1935 (1936, 1944, 1945, 1956, 1957).

El período del gobierno de Juan Vicente Gómez es llamado „dictadura del petróleo".[86] Con los ingresos del petróleo, Gómez, sus familiares y allegados amasaron una cuantiosa fortuna. Sobre la base de las relaciones clientistas se formó en torno del general Gómez una nueva oligarquía económica. Se transformaron las relaciones económicas y sociales. Gradualmente disminuía la producción agraria, lo que causó el empobrecimiento de los campesinos.[87] El monocultivo del café y cacao (representaron el 92% de las exportaciones totales en 1920) fue remplazado por la monoproducción del petróleo, que constituía el 83% de la exportación en 1930. Con los ingresos del petróleo Venezuela pagó

[84] Sobre el tema de la política energética de Venezuela véase más en: Katarzyna Krzywicka, *Ameryka Łacińska u progu XXI wieku. Studia i szkice*, Lublin 2009, capítulo. 10. *Polityka energetyczna Wenezueli*, págs. 193–215.

[85] Art. 78, pár. 6, *Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, de 1 de julio de 1925*, en: *Compilación Constitucional...*, pág. 366.

[86] Leslie Bethell (coord.), *Historia de América Latina, 16. Los Países Andinos desde 1930,* Cambridge University Press, Crítica, Barcelona 2002; págs. 301–304; Allan R. Brewer-Carías, *Historia constitucional...*, pág. 428.

[87] Véase: Germán Carrera Damas, *La larga marcha de la sociedad venezolana hacia la democracia: doscientos años de esfuerzos y un balance alentador,* en: *Compresión de nuestra democracia (40 años de historia venezolana)*, Caracas 1998, págs. 44–47.

su deuda externa en la época de la Gran Depresión y, como lo señaló Marcin Kula, fue el único país latinoamericano que casi no sufrió la crisis, manteniendo una relativa estabilidad interna y el prestigio internacional.[88] Sin embargo, el desarrollo de la industria petrolera no transformó radicalmente la economía de Venezuela que sigue siendo un país agrícola, dominado por grandes latifundios y la población que vive del cultivo de la tierra.

El descubrimiento y desarrollo de la explotación de petróleo durante el gobierno del general Gómez contribuyó no sólo al reforzamiento de su poder, pero también constituyó la base de la modernización del país y el cambio de la estructura social en la primer mitad del siglo XX.[89] El esquema Estado – Nación – Petróleo ha mantenido su actualidad hasta hoy, al igual que la discusión sobre el aprovechamiento de este recurso natural, basándose en la idea de „sembrar el petróleo".

* * *

El sistema federal tiene una larga tradición en Venezuela. Un rasgo característico de su funcionamiento es la constante presencia de disputa entre el concepto de centralismo y descentralización del poder. Desde la perspectiva de 200 años de la historia de Venezuela independiente, el sistema federal descentralizado no ha sido hasta ahora un valor permanente y efectivo, tomando en cuenta los mecanismos decisivos utilizados en la política realizada por el Estado en el nivel federal y por los estados autónomos. Desde el principio del siglo XX, el desarrollo del Estado se caracterizó por la gradual centralización del poder, el regreso en cuanto a su carácter democrático y la limitación de la autonomía de los estados en la realización de las políticas públicas. El período analizado, desde 1901 hasta el ocaso del poder autoritario del general Juan Vicente Gómez en 1935, tuvo una importancia significante para la consolidación del Estado nacional que se efectuó por medio de la centralización de las fuerzas armadas y política militar, la creación de la administración estatal y legislación centralizada, así como también la introducción de la política fiscal y monetaria. La base de la organización del Estado nacional autoritario y el factor que conservó este proceso fue la industria petrolera que se desarrolló en este período.

El proceso de la centralización del Estado seguía progresando en el marco de la idea del Estado democrático realizada después de la revolución de 1945 y podemos considerar que se cumplió con la adopción de la nueva constitución

[88] Marcin Kula, *Region karaibsko-andyjski...*, pág. 66.

[89] Véase: Diego Bautista Urbaneja, *La nación, Estado, petróleo y democracia en la historia de Venezuela*, en: *Compresión de nuestra democracia (40 años de historia venezolana)*, Caracas 1998, págs. 142–148.

de Venezuela en 1999. Indudablemente, es más fácil comprender los dilemas actuales que acompañan al proceso de centralización de poder en la República Bolivariana de Venezuela, si analizamos su origen en la práctica política del Estado nacional centralizado en la primera mitad del siglo XX.

BIBLIOGRAFÍA

Compilación Constitucional de Venezuela, Congreso de la República, Caracas 1996.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, "Gaceta Oficial", núm. 36860, Caracas 30 de diciembre de 1999.

Arenas Nelly, Gómez Calcaño Luis, *Populismo autoritario: Venezuela 1999–2005,* CENDES, Caracas 2006.

Bailey Miller Helen, Nasatir Abraham, *Dzieje Ameryki Łacińskiej*, Warszawa 1969.

Bethell Leslie (coord.), *Historia de América Latina, 16. Los Países Andinos desde 1930,* Cambridge University Press, Crítica, Barcelona 2002.

Brewer-Carías Allan R., *Constitución, democracia y control del poder,* ULA Mérida 2004.

Brewer-Carías Allan R., *Historia constitucional de Venezuela,* t. 1, Editorial Alfa, Caracas 2008.

Damas Carrera Germán, *La larga marcha de la sociedad venezolana hacia la democracia: doscientos años de esfuerzos y un balance alentador,* en: *Compresión de nuestra democracia (40 años de historia venezolana)*, Caracas 1998.

Delgado Francisco, *Procesos constituyentes y reformas constitucionales durante el régimen gomecista*, en: Elena Plaza, Ricardo Combellas (eds.), *Procesos Constituyentes y reformas constitucionales en la historia de Venezuela: 1811 – 1999,* tomo II, Caracas 2005.

Dobrzycki Wiesław, *Ameryka Łacińska we współczesnym świecie,* Warszawa 1989.

Dobrzycki Wiesław, *Stosunki międzynarodowe w Ameryce Łacińskiej. Historia i współczesność,* Warszawa 2000.

Guardia Rolando Inés Margarita, Olivieri Pacheco Giannina, *Estudio de las relaciones civiles militares en Venezuela desde el siglo XIX hasta nuestros dias,* "Temas de Formación Sociopolítica", núm. 42, Caracas 2005.

Guardia Rolando Inés Margarita, *La acción política de los caudillos venezolanos de finales del siglo XIX: un ejercicio pragmático,* en: Domingo G. Irwin, Frédérique Langue (coords.), *Militares y poder en Venezuela. Ensayos históricos vinculados con las relaciones civiles y militares venezolanas,* UCAB Caracas 2005.

Hernández Sanoja Jesús, *Las dictaduras del siglo XX en Venezuela,* en: *Compresión de nuestra democracia (40 años de historia venezolana)*, Caracas 1998.

Krzywicka Katarzyna, *Ameryka Łacińska u progu XXI wieku. Studia i szkice*, Lublin 2009.

Krzywicka Katarzyna, *Geneza i rozwój chrześcijańskiej demokracji w Ameryce Łacińskiej*, en: Katarzyna Krzywicka, Edward Olszewski (coords.), *Chrześcijańska demokracja we współczesnym świecie*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1999.

Krzywicka Katarzyna, *Socjaldemokracja w wybranych krajach Ameryki Łacińskiej*, en: Edward Olszewski (coord.), *Doktryna i ruch socjaldemokratyczny. Historia i współczesność*, Puławy 2001.

Krzywicka Katarzyna, *Polityka energetyczna Wenezueli w XX w.*, en: Marcin F. Gawrycki (coord.), *Ameryka Łacińska wobec wyzwań globalizacji,* Toruń 2006.

Krzywicka Katarzyna, *Kształtowanie państwa wenezuelskiego w XIX wieku – między centralizmem a federalizmem*, "Teka Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych", vol. IV, Polska Akademia Nauk Oddział w Lublinie, Lublin 2009.

Krzywicka Katarzyna, *Partie polityczne i partycypacja obywatelska w Wenezueli*, "Teka Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych", vol. V, Polska Akademia Nauk Oddział w Lublinie, Lublin 2010.

Kula Marcin, *Region karaibsko-andyjski,* en: Ryszard Stemplowski (coord.), *Dzieje Ameryki Łacińskiej,* tomo III. 1930–1975/1980, Warszawa 1983.
Levine Daniel H., *Conflict and Political Change in Venezuela,* Princeton 1973.
Łepkowski Tadeusz, *W poszukiwaniu kształtu niepodległości (1825–1870/1880),* en: Tadeusz Łepkowski (coord.), *Dzieje Ameryki Łacińskiej,* tomo I. 1750–1870/1880, Warszawa 1977.
Łepkowski Tadeusz, *Region karaibsko-andyjski,* en: Robert Mroziewicz, Ryszard Stemplowski (coords.), *Dzieje Ameryki Łacińskiej,* tomo II. 1870–1880–1929, Warszawa 1979.
Mascareño Carlos, *Consenso político para descentralizar el federalismo centralizado venezolano,* "Revista Politeia", núm. 32–33, UCV Caracas 2004.
Szemiński Jan, *Ameryka Andyjska,* en: Robert Mroziewicz, Ryszard Stemplowski (coords.), *Dzieje Ameryki Łacińskiej,* tomo II. 1870–1880–1929, Warszawa 1979.
Urbaneja Bautista Diego, *La nación, Estado, petróleo y democracia en la historia de Venezuela,* en: *Compresión de nuestra democracia (40 años de historia venezolana)*, Caracas 1998.
Urbaneja Bautista Diego, *Introducción histórica al sistema político venezolano,* en: *12 textos fundamentales de la ciencia política venezolana,* UCV Caracas 1999.
Urbaneja Bautista Diego, *La política venezolana desde 1899 hasta 1958,* "Temas de Formación Sociopolítica", núm. 39, Caracas 2003.
Velázquez Ramón J. (ed.), *El pensamiento político venezolano en el siglo XX,* Caracas 1983.
Velásquez Ramón, *La caída del liberalismo amarillo: tiempo y drama de Antonio Paredes,* Caracas 1972.

MÉXICO: LOS PUEBLOS INDIOS[1] Y LA IDENTIDAD NACIONAL

INTRODUCCIÓN

Los pueblos indios de México han vivido desde la época prehispánica una reconfiguración permanente a diferentes ritmos, intensidades y violencias según épocas y regiones. En la construcción de la nación mexicana, su presencia fue negada de múltiples formas por las élites a pesar de constituir la mayoría de la población. Y esa negación formó parte del proceso de construcción de la llamada "identidad nacional".

Las "identidades nacionales", fueron constructos culturales y simbólicos que se consolidaron en el siglo XIX ante la expansión del capitalismo industrial y que en las últimas décadas están siendo puestas en tela de juicio. La dinámica de la "globalización"[2], como transición del capitalismo industrial al informacional y especulativo, ha desencadenado procesos trasnacionales y subnacionales que han resquebrajado, en mayor o menor grado, la relación del Estado con la nación y por lo mismo las identidades que lo sostenían.

En nuestro país la falta de correspondencia creciente entre Estado e identidad nacional se ha manifestado de manera aguda. La migración creciente de México a Estados Unidos durante la segunda mitad del siglo XX, el levantamiento Zapatista en 1994, el nuevo rol de la Iglesia Católica a partir de 1992 y la injerencia creciente de las industrias culturales son algunos de los fenómenos transnacionales e internacionales que visibilizan la desarticulación entre Estado y nación, y que, por lo mismo, plantean interrogantes a ese constructo identitario que se ha llamado *los mexicanos*.

Por otra parte, una identidad colectiva supone el reconocimiento recíproco entre los miembros del grupo. Las cifras agraviantes de desigualdad en la dis-

[1] Con frecuencia se utiliza en el texto el concepto de indio que ha sido reivindicado por los movimientos de los pueblos originarios de América Latina en vez del de indígena, concepto acuñado por el Estado.

[2] Utilizamos el ambiguo concepto de globalización para nombrar la dinámica y los rasgos de la sociedad contemporánea. Se ha hablado de posmodernidad, de hipermodernidad, de modernidad tardía o reflexiva. También de postglobalización y de desglobalización. Todo ello hace evidente el déficit de categorías para identificar los tiempos actuales.

tribución de la riqueza, son uno de los muchos datos que, en México, desmienten de manera contundente esa identificación recíproca.

El Bicentenario de la Independencia y el Centenario de la Revolución Mexicana, lo que nos recuerdan es que no se puede seguir mirando o hablando de los pueblos indios como de una especie de apéndice marginal de la nación con "los que se tiene una deuda", sino como los pueblos testimonio que denuncian la forma cómo se fue construyendo, mediante el concepto ideológico del mestizaje, una identidad autodenigratoria, machista y racista que ha dañado a toda la sociedad desde el punto de vista psicosocial y estructural.[3]

EL INDIO Y LOS ACONTECIMIENTOS FUNDACIONALES DE LA NACIÓN MEXICANA

La definición de indio, desde la conquista hasta nuestros días, ha sido el resultado de una dialéctica constante entre una identidad impuesta – por los conquistadores inicialmente, por el Estado Mexicano posteriormente y por los científicos sociales más adelante – y una identidad autoasignada por los mismos indígenas. Alfonso Caso, en una definición tautológica, decía que indio es el que vive como indio; los Acuerdos de San Andrés dicen que es indio el que se considera indio; para el INEGI el indio es el que habla alguna lengua originaria. Hay por lo tanto una variedad de definiciones que ha hecho que los cálculos numéricos de la población india en México han oscilado siempre entre cifras con un margen amplio de diferencia.[4]

Sin embargo, a pesar de las dificultades de definir, contar y precisar quiénes son o no indígenas, es interesante tomar conciencia – y esto a partir de datos oficiales – que los más de 12 millones que contabiliza la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, (2001) hablan 60 lenguas, ocupan la quinta parte del territorio nacional, habitan en 803 municipios indígenas, pero se encuentran en 2330 municipios de los 2428 que conforman la nación.

[3] Jorge Gómez Izquierdo, María Eugenia Sánchez, *La ideología mestizante, el guadalupanismo y sus repercusiones sociales. Una revisión crítica de la identidad nacional,* UIA Puebla, ICSyH/BUAP, Puebla 2012.

[4] Luis Vázquez León, *Ser indio otra vez. La purepechización de los tarascos serranos,* CONACULTA, México 1992. Vázquez señala que en un censo de 1921 se dice que hay 1.8 millones de hablantes de "dialectos indígenas", pero que hay 4.1 millones por autoidentificación individual. En 1954, el criterio lingüístico da la cifra de 2.4 millones, pero otros criterios definidos por antropólogos, como el consumo del maíz, el uso del huarache, arrojarían la cifra de 11.4 millones. Entre 1979 a 1980 se observa un incremento asombroso de hablantes, de 3.1 millones a 5.1 millones, pero el INI dice que la variación en ese período fue de 4.2 a 8 millones. Vázquez considera que este aumento de la población puede deberse a una transformación positiva del estatus del indio y por lo tanto a una transformación de la distribución social del prestigio. En el año 2000, INEGI registra a una población indígena de 8 381 314 indígenas, mientras CONAPO (2001) calcula 12 707 000.

Los indígenas, considerados como uno de los sectores más pobres de México y que tienen que emigrar por problemas de supervivencia, no se benefician de que el 70% de los recursos petroleros se extraen de yacimientos marinos y terrestres del trópico mexicano especialmente de Campeche, Tabasco y Chiapas en municipios con una fuerte presencia indígena; de que las principales presas hidroeléctricas del país: La Angostura, Malpaso, Chicoasén, Aguamilpa y Presidente Alemán se ubican y abastecen de agua de los territorios indígenas; y de que los ejidos y comunidades agrarias en municipios indígenas tienen en propiedad el 60% de la vegetación arbolada, principalmente de bosques templados y selvas húmedas y subhúmedas.[5]

Las matrices civilizatorias en conflicto: Una herida abierta

La historia de la nación mexicana se arraiga en el choque, no de dos culturas diferentes al interior de una misma civilización, sino de dos matrices civilizatorias radicalmente distintas, en la que la occidental (en este caso la hispano-católica) se impuso de manera violenta a la matriz mesoamericana.

El ordenamiento de la sociedad en castas fue el resultado de la desarticulación producida por ese choque. Este conflicto y la organización social asimétrica que de ello resultó, impactó de manera contundente el sentido existencial, simbólico y emocional de los vencidos. Por supuesto que el de los vencedores también fue trastocado, pero fue su lógica la que reorganizó al Nuevo Mundo.

Ejes centrales de la civilización Mesoamericana, como lo fueron las creencias y prácticas religiosas, quedaron sometidos o destrozados. La estigmatización de imágenes y rituales, de alimentos e indumentarias que los acompañaban, empujaron a la clandestinidad esa religiosidad. A veces se enfrentó mediante un tenso sincretismo dual.[6]

Este antagonismo continuó presente y latente a lo largo de los siglos posteriores hasta nuestros días, entre otras cosas porque la *ideología mestizante* intentó ocultar, no superar, esa herida. Guillermo Bonfil[7] arraiga en este conflicto la tensión entre el *México Profundo* – de sustrato mesoamericano – , y que va más allá de lo que llamamos pueblos indios, y el *México Imaginario*, orientado hacia la nostalgia de su pasado europeo y hacia la búsqueda del ideal norteamericano.

[5] CDI, *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001–2006*, 2001, fuente: http://cdi.gob.mx

[6] María Eugenia Sánchez, Eduardo Almeida, *Las veredas de la incertidumbre. Relaciones interculturales y supervivencia digna,* UIA Puebla, CNEIP, COLPUE, LPAC, UV, UAS, UASL, UJAT, Puebla 2005.

[7] Guillermo Bonfil, *México Profundo. Una civilización negada*, Grijalbo, México 1990.

La transformación de los pueblos indios en comunidades locales “indo-coloniales”

La política de congregaciones de pueblos que en la Nueva España se extendió de 1550 a 1605 significó un desarraigo territorial y modificó la fisonomía social y cultural de los pueblos indígenas.[8] Las estructuras y las identidades supracomunales se transformaron en identidades comunitarias relativamente aisladas de las demás localidades. Es decir, que los pueblos indios, que como en la Sierra Norte de Puebla, tenían rasgos de nacionalidades incipientes[9], se convirtieron en comunidades locales.

El espacio social colonial resquebrajó esas estructuras. Organizó las diminutas Repúblicas de Indios que establecieron en la Nueva España una separación étnica, territorial, jurídica, política y social de la sociedad global.[10] Sin embargo, los excesos en las cargas tributarias, la explotación en las encomiendas y la política de los repartimientos dieron lugar a movimientos migratorios en búsqueda de lugares apartados. Y la mano de obra necesaria en la industria minera y en las ciudades, hacía que obligaran a los indígenas a migraciones forzosas.

La identidad nacional republicana como desaparición del indio

La construcción de los Estados nacionales supuso en todas las latitudes el dominio de una etnia sobre otras: los ingleses sobre los escoceses y galeses en el Reino Unido, los castellanos sobre los catalanes y vascos en España, los valones sobre los flamencos en Bélgica, por mencionar algunos casos de los países del norte. En el caso mexicano/americano la imposición cultural recaía sobre el indio que además de representar a la mayoría de la población, se arraigaba en una matriz civilizatoria completamente diferente. Además, las estructuras coloniales, es decir, las de pueblos gobernados y subordinados por naciones geográficamente lejanas, pueblos considerados “primitivos” y por lo tanto explotables a beneficio de las metrópolis, favorecieron la construcción de Estados subordinados a las potencias europeas y a merced de sus disputas, que establecieron “enclaves” económicos y culturales, y que engendraron “naciones” aún más artificiales e incapaces de articular las alteridades internas.

En la medida en que el capitalismo fue consolidándose, se hizo más necesaria la homogeneización colectiva y con ella la creación de una “identidad

[8] Enrique Florescano, *Memoria mexicana*, Joaquín Mortiz, México 1987.

[9] Bernardo García Martínez, *Los Pueblos de la Sierra. El poder y el espacio entre los indios del norte de Puebla hasta 1700,* El Colegio de México, México 1987.

[10] Enrique Florescano, *op. cit.*

nacional", identidad de carácter esencialista que pretendía identificar etnicidad, conciencia nacional y proyecto político.[11]

El Estado-nación que establece una relación simbiótica con el capitalismo industrial requiere de una población alfabetizada, adiestrada para la competencia técnica, movilizable, estandarizada, lo que supone no solo una fuerte cohesión interna, sino la homogeneización cultural que le proporciona la identidad nacional. En el caso de México esa identidad se acuñó con la ideología del mestizaje.

Gómez Izquierdo[12] profundiza la tesis que sostiene que en México el concepto de mestizaje se convirtió en una construcción ideológica racista de la identidad nacional, lo que ha significado que el racismo no sea un elemento marginal en la sociedad mexicana, como se ha querido creer, sino un elemento estructural, un fenómeno omnipresente y constante, que daña a toda la sociedad porque, como señala Memmi[13], la identidad del dominador y la del dominado son simbióticas.

En el siglo XIX el racismo se va canalizando en dos vertientes, la del segregacionismo y la del integracionismo, que se van consolidando en las mentes y en las estructuras de la nación mexicana. La vertiente segregacionista, como la de Lucas Alamán que proponía que los indios vivieran como en la Colonia, en Repúblicas de Indios y la vertiente asimilacionista, la de los liberales que construyen el mito del mestizaje, que pretendía no articular, vincular o fusionar dos razas-culturas, sino hacer desaparecer a los indios, blanqueándolos y "civilizándolos".

Alicia Castellanos[14] analiza los discursos racistas en el México decimonónico y de principios del siglo XX. Estas alocuciones expresan un racismo que no deja de asombrarnos. José María Mora proscribe por ley la denominación de la palabra indio. El ciudadano Gómez Parada en la 13ª. Legislatura Constitucional de la Unión, terminará un discurso diciendo "no podemos fusilar a la raza indígena, pero si podemos instruirla". Hay discursos de José María Lafragua, que son una joya de discriminación y de racismo, en gran parte por miedo a los indios, que eran la mayor parte de la población.

El racismo ilustrado, el darwinismo social, las teorías eugenésicas de Sir Francis Galton, en suma, todo el pensamiento europeo, supuestamente cien-

---

[11] Judit Bokser, *La identidad nacional: unidad y alteridad*, en: Gruzinski S., Lafaye J., Monsiváis C., Piñón F., Bartra R., Bokser J., Gabayet J., Del Val J., *México: Identidad y Cultura Nacional*, UAM-Xochimilco, México 1994, págs. 71–86.

[12] Jorge Gómez Izquierdo, *Racismo y nacionalismo en el discurso de las élites mexicanas: Historia patria y Antropología Indigenista,* en: Gómez Izquierdo J. (coord.). *Los caminos del racismo en México,* Plaza y Valdés, México 2005, págs. 117–181.

[13] Albert Memmi, *Dominated man. Notes toward a portrait,* Orion Press, New York 1968 (1954).

[14] Alicia Castellanos, *Para hacer nación: discursos racistas en el México decimonónico,* en: Jorge Gómez Izquierdo (coord.), *Los caminos del racismo en México,* Plaza y Valdés, México 2005, págs. 89–116.

tífico, que establecía una jerarquización entre los grupos humanos a partir del concepto de raza tuvo enormes repercusiones en México.[15] La preocupación por el blanqueamiento de la población y por el "mejoramiento de la raza", fueron rasgos centrales de las políticas públicas en la segunda mitad del siglo XIX y durante el siglo XX.

En todo el siglo XIX, el acoso, los abusos y la explotación contra las comunidades indígenas se incrementaron, precisamente en la nueva nación que proclamaba la igualdad ante la ley. Y si las rebeliones indígenas[16] tuvieron lugar desde los primeros tiempos de la dominación colonial española, en el México independiente, "para los indígenas se trataba de sacudirse la dominación de sus nuevos amos: los criollo-mestizos independientes."

Las rebeliones indígenas cundieron a lo ancho y largo del país en el siglo XIX. Fueron 4 las movilizaciones más importantes: la de los yaquis iniciada en 1825 (sofocada apenas con el presidente Lázaro Cárdenas 1934–1940), la rebelión otomí iniciada en la Sierra Gorda en 1848, la rebelión de los mayas en la península de Yucatán en 1847 y la sublevación de los coras, encabezada por Manuel Lozada en Nayarit.[17]

En la Sierra Norte de Puebla, el liberalismo tuvo aspectos paradójicos que articularon la lucha de defensa de las tierras con el clientelismo político liberal[18] y con prácticas religiosas y políticas *sui generis*.[19]

A pesar de los esfuerzos de rechazo y apropiación por parte de los indios, es un hecho que el liberalismo fue destruyendo en todo el país el espacio socio-político de las poblaciones indias que, aunque de manera subordinada y sometida a diversos mecanismos de explotación, se les había concedido durante la Colonia. Los barrios, pueblos o repúblicas habían sido reconocidos como sujetos colectivos que tenían representatividad en los cabildos. Las élites republicanas se propusieron eliminar la alteridad interna, es decir a los

[15] Jorge Gómez Izquierdo, *Los caminos del racismo en México*, en: Gerardo Reyes, María Eugenia Sánchez, Oscar Soto, Jorge Gómez, *Identidad, globalización y exclusión*, UIA Puebla, México 2006.

[16] Leticia Reina, *Las rebeliones indígenas y campesinas. Periodo colonial y siglo XIX*, en: García Mora, Villalobos M. (coord.) *La Antropología en México. Panorama histórico*, INAH. IV., México 1988, págs. 517–541.

[17] Moisés González Navarro, *Raza y Tierra. La guerra de castas y el henequén*, Colegio de México, México 1979.

[18] Guy Thomson, *Agrarian Conflict in the Municipality of Cuetzalán (Sierra de Puebla): The Rise and Fall of "Pala" Agustín Dieguillo, 1861–1894*, "Hispanic American Historical Review", 71, 2, Duke University Press, Durham 1991, págs. 205–258. Thomson narra como Juan Francisco Lucas, indígena de la región, que había luchado contra la intervención francesa y que junto con don Juan N. Méndez, había creado el grupo liberal "Montaña" ,introdujo a un pastor metodista en Xochiapulco, al mismo tiempo que construía un lugar para las imágenes de los santos católicos.

[19] Ramón Sánchez Flores, *Zacapoaxtla. Relación Histórica*, Zacapoaxtla, Pue 1984. Edición del XIV Distrito Local Electoral. Sánchez relata como Juan Francisco Lucas fundó varias logias masónicas en las aldeas serranas en las que las iniciaciones tenían lugar en lengua náhuatl.

"indios", y cancelaron la representatividad de las parcialidades de indios en los ayuntamientos imponiendo un sistema de elección universal y directa.[20]

En el intento y las pugnas por construir a la nación, las élites, liberales y conservadoras, del siglo XIX coincidieron en el empeño por deshacerse de la cultura india a la que pertenecía la mayoría de la población, y que era considerada un lastre para el progreso. Para legitimar sus proyectos, los primeros utilizaron el "glorioso" pasado prehispánico mitificándolo; los segundos el acontecimiento guadalupano como fundante de la nación. En ninguno de esos proyectos se asumía, para superarlo, el choque de las matrices civilizatorias del siglo XVI. El resultado fue un racismo de múltiples rostros y una psicología social conflictiva en blancos, mestizos e indios. En suma, una identidad nacional que, lejos de cohesionar a través de un reconocimiento recíproco, facilitó y encubrió las grandes desigualdades económicas y de poder que en las últimas décadas se han visibilizado de una manera brutal y violenta.

Por su parte, las colectividades indígenas, durante el siglo XIX, manifestaron una gran variedad de formas de rebelión, de apropiación y de resistencia, de capacidad para sobrevivir y celebrar.

El indigenismo posrevolucionario y el proceso forzado de "desindianización"

La Revolución Mexicana fue vivida por los pueblos indios de múltiples formas. Como toda guerra civil se convirtió, en algunas zonas, en una lucha entre grupos rivales que no tenían nada que ver con las banderas que empuñaba la Revolución. En la Sierra Norte de Puebla, por ejemplo, se vivió como una lucha entre "maseualmej" (indígenas) y "koyomej" (mestizos); entre rancherías indígenas y cabeceras mestizas; entre pobres que eran carrancistas y ricos que eran villistas.[21]

Después de la Revolución Mexicana, el Estado optó por la versión de la historia que ubica el origen de la nación mexicana en el Imperio Azteca y hace de la sociedad prehispánica el origen de la nación, pero "es el mestizo el depositario de todos los mensajes y deberes de la nación".[22] "Como en una especie de esquizofrenia social, abrimos un gran abismo entre la población

[20] Andrés Lira, *La extraña anomalía. Realidades indígenas en el México del Siglo XIX*, en: Benítez F. et. al. *Cultura y derechos de los pueblos indígenas en México,* AGN-FCE, México 1996.

[21] Taller de Tradición Oral del CEPEC (T.T.O.), *Tejuan Tikintenkakiliayaj in toueyitatajuan. Les oíamos contar a nuestros abuelos. Etnohistoria de San Miguel Tzinacapan*, INAH. México 1994.

[22] Jacques Gabayet, *La aparente inocencia de la historia*, en: Gruzinski S., Lafaye J., Monsiváis C., Piñón F., Bartra R., Bokser J., Gabayet J.; del Val J. *México: Identidad y Cultura Nacional,* UAM-Xochimilco, México 1994, págs. 87–102.

indígena actual y la prehispánica. (...) exaltamos la memoria prehispánica como mestizaje, pero nuestro racismo se pone al descubierto frente al indio real (...).[23]

Molina Enríquez consideraba que los criollos eran traidores vinculados a España, los indios estaban dispersos y desorganizados, por lo tanto eran los mestizos la fuerza organizadora del país, los sujetos para una verdadera patria mexicana.[24] El mestizo representa el proyecto nacionalista al que el indio tendrá que sumarse dejando de ser indio. Del mestizo considerado bastardo, inferior y plebe en la Colonia, se pasa al mestizo considerado como quintaesencia de la nación.

Si el nacionalismo era ya, como en otros países, "una ideología que se disfraza de cultura para ocultar los resortes íntimos de la dominación"[25], esta ideología se va reforzando de manera contundente durante el siglo XX. José del Val considera que el nacionalismo mexicano se expresa de manera recurrente en tres temas: aztequismo, priísmo, guadalupanismo, temas que tienen alto nivel de significación en la franja de la identidad nacional y que son "diques que han impedido avanzar en democracia real, en la interpretación histórica, en democracia política y democracia religiosa".[26]

Precisamente desde la vertiente religiosa, el guadalupanismo ha ocupado un papel simbólico preponderante, y se ha transformado en los diferentes contextos, sobre todo a partir de las élites religiosas, La Virgen de Guadalupe transita de ser una *Virgen India*, Guadalupe–Tonantzin, a ser una *Virgen Criolla*, que se convierte en la representación de la autonomía espiritual de la Nueva España respecto a la Península y por lo mismo en el símbolo patriótico de los criollos para luchar por la Independencia.[27] Y a partir de su Coronación en 1895, la Guadalupana se convierte en "*Madre Mestiza*, Reina de la Nación".[28] "La aprobación divina del mestizaje", como se decía en los movimientos católicos del siglo XX, sugiere el sutil racismo que subyace a dicho concepto.[29]

---

[23] Montemayor Carlos, *Los pueblos indios de México. Evolución histórica de su concepto y realidad social*, Random House Mondadori, México 2000, págs. 64–65.

[24] Jorge Gómez Izquierdo, *Racismo y nacionalismo..., op. cit.*

[25] Roger Bartra, *La venganza de la Malinche: Hacia una identidad postnacional*, en: Gruzinski S., Lafaye J., Monsiváis C., Piñón F., Bartra R., Bokser J., Gabayet J., Del Val J., *México: Identidad y Cultura Nacional,* UAM-Xochimilco México 1994, pág. 63.

[26] José Del Val, *La identidad nacional mexicana hacia el tercer milenio*, en: Gruzinski S., Lafaye J., Monsiváis C., Piñón F., Bartra R., Bokser J., Gabayet J., Del Val J., *México: Identidad y Cultura Nacional,* UAM-Xochimilco, México 1994, pág. 103.

[27] David Brading, *La Virgen de Guadalupe. Imagen y tradición*, Taurus, México 2002.

[28] Jorge E. Traslosheros, *Señora de la historia, Madre mestiza, Reina de México. La Coronación de la Virgen de Guadalupe y su actualización como mito fundacional de la patria, 1895*, "Signos históricos", 7, México 2002, págs. 105–147.

[29] El guadalupanismo ha evolucionado de formas muy variadas y contradictorias a lo largo de la historia de la Nueva España y del México independiente. La Guadalupana ha significado refugio y consuelo para millones de mexicanos, ha servido para movilizar a las masas en la Independencia, ha sido manipulada para fines patriótico-nacionalistas, ha sido utilizada para encubrir las grandes desigualdades

Paradójicamente, a partir de la identificación racial del mexicano, se conectan dos trayectorias identitarias: la liberal y la católica, a la vez que Estado e Iglesia continuaron disputándose "la definición última de lo que es la 'auténtica' nacionalidad mexicana".[30]

La Revolución trajo consigo la Constitución de 1917. Esta Constitución, al establecer en el artículo 27 la figura del ejido como forma de propiedad colectiva de la tierra, parece haber otorgado un espacio territorial y político a los indígenas, espacio que el siglo XIX les había negado. Sin embargo, algunos autores[31] señalan que el tema de la tierra de los pueblos indígenas se soslayó, que el ejido no fue una restitución de tierras, ni resolvió el problema de la pérdida del espacio físico de los pueblos indios, y además significó el control del Estado.

Durante el período cardenista son tres las posiciones que aparecen en torno a los pueblos indios.[32] La de Lombardo Toledano que proponía la autonomía política absoluta de las poblaciones indias, incluyendo la modificación de las divisiones municipales y estatales. La del Partido Comunista que reconocía las "minorías étnicas" y proponía, no su autonomía debido a su "atraso histórico y económico", pero sí la lucha por sus derechos políticos. Y, finalmente, la de Miguel Othón de Mendizábal que proponía la "mexicanización" de los indios. El indigenismo oficial nació con estas tensiones, que finalmente se resolvieron a favor de la "integración", es decir de la asimilación de los indígenas al "proyecto nacional".

En el Primer Congreso Indigenista Interamericano realizado en Pátzcuaro, Michoacán en abril de 1940, se consagra la "mexicanización" de los indios. De ese congreso se derivaría la política indigenista mexicana y la de otros países.[33] Es interesante la célebre frase de Lázaro Cárdenas en el Congreso de Pátzcuaro en 1940, en donde se sentaron los cimientos del Instituto Nacional Indigenista, fundado en 1948. "Nuestra postura indígena, no está en conservar indio al indio, no en indigenizar a México, sino en mexicanizar al indio".[34] La tarea del Indigenismo fue hacer desaparecer al indio como tal para convertirlo en "mestizo" productivo.

Esto trajo como consecuencia un proceso de desindianización (Bonfil, 1990) forzada. Disolver al indio "mestizándolo" se tradujo en la estigmatización

sociales, y es símbolo de resistencia para los migrantes en Estados Unidos. Jorge Gómez Izquierdo y María Eugenia Sánchez, *op. cit.*

[30] Roberto Blancarte, *Cultura e identidad nacional*, FCE, CNCA, México 2007, pág. 27.

[31] Wayne Robins, *El indigenismo posrevolucionario mexicano y la cuestión de las tierras de los pueblos indígenas*, "Nueva Antropología", XIV, 46, COLMEX, UAM, México 1994, págs. 25–38.

[32] Andrés Medina, *Los pueblos indios en la trama de la nación. Notas etnográficas*, "Revista Mexicana de Sociología", 60, 1, México 1998, págs. 131–168.

[33] Andrés Medina, *op. cit.*

[34] Lázaro Cárdenas, *Palabras y documentos públicos de mensajes, discursos, declaraciones, entrevistas y otros documentos, 1928–1940,* vol. 1. Siglo XXI, México 1978.

creciente de la cultura y de la identidad indias y la promoción de la negación de la propia entidad histórica.[35] Esta situación generó una dinámica psicosocial de autodenigración y de racismo por parte de los que se iban "mestizando" hacia los que aún no lo hacían, aun cuando los primeros continuaran formando parte de ese *México Profundo* arraigado en la matriz mesoamericana.

De indígena a proletario rural y a marginado urbano

El sesgo anti-rural que caracterizó al desarrollo nacional, sobre todo a partir de la década de los 40, desencadenó una gran movilidad de la población. El desarrollo industrial a expensas del campesinado impulsó una migración sin precedente del campo a la ciudad. La polarización al interior del medio rural entre una agricultura de tipo capitalista y la producción campesina, llevó a muchos indígenas y campesinos a migraciones estacionales y, finalmente, el programa bracero, que estuvo vigente de 1940 a 1964, impulsó la migración a Estados Unidos.[36]

Las comunidades indígenas y campesinas, las subjetividades individuales y colectivas de migrantes y no migrantes sufrieron modificaciones importantes. De indígena, como el Estado había designado a los pobladores originarios, o de *maseual* como se autoidentificaban los indios nahuas por ejemplo, se vieron obligados a transitar fronteras estructurales y simbólicas que iban a confrontar su identidad.[37] El paso de estas fronteras presentaba el desafío de articular el ser indio, con el ser proletario rural o marginado urbano.

Kearney observa[38] que la mayoría de trabajadores en los enclaves agroexportadores de Sinaloa y Baja California por él estudiados, eran mixtecos que yuxtaponían a su identidad india, la de proletario rural al involucrarse en luchas sindicalistas; o la identidad "mestiza" en las empacadoras. ¿Quiénes son? ¿Son mexicanos? ¿Opuestos a mestizos y blancos? Los "otros", los no indios, los llaman "*oaxacas*". En todo caso ser indio e involucrarse en luchas de tipo clasista no parece acorde al imaginario colectivo.

---

[35] En los años setenta se seguía castigando e incluso pegando a los niños en muchas escuelas rurales si hablaban en lengua indígena o utilizaban la indumentaria correspondiente. Sánchez y Almeida, *op. cit.*

[36] Los pueblos originarios de México se habían caracterizado por una importante tradición migratoria: forzados a trabajar en las zonas mineras y en las ciudades coloniales, huyendo de sequías y epidemias, desplazados de sus tierras en el siglo XIX, víctimas de la leva obligatoria para formar parte del Ejército o escondiéndose en montes y cuevas durante la intervención francesa y la revolución. Sin embargo, el crecimiento demográfico acelerado, aunado al proceso de industrialización subordinada en el transcurso de la primera mitad del siglo XX, generó nuevos flujos de población y de reestructuración de las poblaciones indígenas.

[37] Van Gennep, citado por Michael Kearney, *Desde el indigenismo a los derechos humanos: Etnicidad y política más allá de la mixteca*, "Nueva Antropología", XIV, 46, COLMEX, UAM, México 1994, págs. 48–67.

[38] Michael Kearney, *Desde el indigenismo…*, *op. cit.*

El racismo lleva a los indígenas a articular identificaciones funcionales o instrumentales con un núcleo duro identitario. A veces, precisamente cuando el núcleo duro de la cultura se refuerza, mayores son las posibilidades de insertar en él múltiples identidades.[39]

Si en el mundo agrícola capitalista la identidad india se presenta como una contradicción, con mayor razón en las ciudades. Han sido grandes polos de atracción de población indígena la ciudad de México y su área conurbada, así como Guadalajara, Tijuana, Ciudad Juárez, Culiacán, Acapulco y Mérida, ciudades medias como Tehuacán, Cancún, Chetumal, o pequeñas como San Cristóbal de las Casas. Yuri Escalante[40] hace un agudo análisis de cómo la población da por sentado que "los espacios urbanos no son un lugar que pertenezca a los pueblos indios". Por lo tanto, el indio emigrado a la ciudad está o fuera de lugar, o debe de estar sólo transitoriamente. Pero lo que es más grave es que, si se considera que la ciudadanía, histórica y etimológicamente, se produce en las ciudades, el indio está excluido no sólo de la membresía urbana, sino de alguna manera es, como el campesino, un ciudadano de segunda. El autor precisa:

> "Resulta oportuno insistir en que para nada se niega que los indígenas habiten y se reproduzcan en la ciudad. Más bien que su presencia fantasmagórica se debe precisamente a que se les ha desterrado (política y legalmente) de un papel protagónico, repercutiendo en una disminución ciudadana que los coloca en los papeles más degradantes y marginales".

Escalante plantea que lo que está en juego es un nuevo concepto de nación y de ciudadanía, y una reconfiguración de identidades indias "urbícolas" porque la población indígena en las ciudades es creciente.

Sin embargo, es interesante constatar la existencia de la Asamblea de Migrantes Indígenas en la Ciudad de México compuesta por 15 organizaciones de diferentes grupos étnicos que han desarrollado un proceso de reapropiación del espacio urbano para reconfigurar su identidad. Organizan bandas filarmónicas, grupos de danza, centros de producción radiofónica y proyectos de educación y formación intercultural. Han establecido sistemas de cargos y estructuras de tequio.[41]

Las migraciones hacia la ciudad tienen entre sus principales causas la económica, sin embargo como en otras partes del mundo, situaciones de carácter político y de violencia han sido también impulsoras de las mismas.[42]

---

[39] María Eugenia Sánchez, *El sincretismo dual en una comunidad náhuat de la Sierra Norte de Puebla*, en: Masferrer E., Mondragón J. (coord.), *Los Pueblos Indígenas de Puebla. Atlas Etnográfico,* INAH/ Secretaría de Cultura Estado Puebla, Puebla, México 2010, págs. 74–77.

[40] Yuri Escalante, *La exclusión indígena de la membresía urbana*, fuente: http://www.indigenasdf.org.mx/convivencia.php

[41] *Asamblea de Migrantes Indígenas en la Ciudad de México*, fuente: http://www.indigenasdf.org.mx

[42] María Eugenia Chávez Arellano, *Identidad y cambios culturales en una comunidad mazahua del Estado de México,* Tesis de doctorado en Antropología, UNAM, México 2001. Chávez Arellano analiza

POBLACIÓN INDÍGENA, GLOBALIZACIÓN E IDENTIDAD NACIONAL

La globalización como concentración del poder en las corporaciones trasnacionales y en el capital financiero, como transformación geopolítica, y como dinámica comunicacional, ha detonado diversos procesos de fragmentación cultural, de descomposición y de recomposición de las identidades sociales en todo el orbe. Se han configurado nuevas redes supranacionales de migrantes, de altermundistas, de diferentes tipos de corporaciones o del crimen organizado y el terrorismo. Se organizan y re-organizan movimientos de resistencia intranacionales de pueblos indios, de regiones separatistas o de comunitarismos de diferente índole. Se refuerzan ámbitos de legitimación del "orden" establecido al interior de las naciones, formados por élites empresariales y caciquismos clientelares. En este proceso estamos presenciando, además, la emergencia de nuevas formas de xenofobia y de racismo, de confrontaciones de índole religiosa que se suponían superadas y sobre todo, de miedos y rabias sociales, a veces, simbólica y políticamente estructuradas.

El Estado, que antes lograba, con mayor o menor habilidad, con mayor o menor violencia, regular los antagonismos de clase y los protocolos de interculturalidad, incapaz de seguirlo haciendo, se va convirtiendo en un Estado punitivo orientado a reprimir el descontento creciente. La militarización y la paramilitarización acompañan este proceso.

La llamada globalización es ante todo una crisis sistémica y civilizatoria que ha puesto en entredicho el llamado "desarrollo" que históricamente se configuró externalizando sus costos a la naturaleza y a otros grupos humanos, y que ha llegado a su límite.[43] Este *maldesarrollo* con sus consecuentes estilos de vida de alto consumo de energía, de agua y de producción de desechos se ha vuelto inviable, o solamente viable para una pequeña minoría a expensas de una mayoría creciente.

En el caso de los pueblos indios de México, la migración por una parte y el Levantamiento Zapatista por otra, son una manifestación y una exigencia de transformaciones sistémicas y civilizatorias.

---

cómo la migración mazahua de Pueblo Nuevo a la ciudad de México tuvo su origen en 1949 a raíz de un severo conflicto entre líderes por el control del ejido en el que murieron 110 personas y el ejército intervino para contener la lucha. La mayoría de la gente del bando perdedor emigró a la ciudad de México en donde las mujeres, "Las Marías", se dedicaron a la venta de frutas en las calles y los hombres a trabajar como cargadores en el mercado de La Merced. En Chiapas los conflictos religiosos están al origen de la expulsión de grupos de indígenas a otras localidades.

[43] Immanuel Wallerstein, *Análisis de sistemas-mundo. Una introducción,* Siglo XXI, México 2005.

La migración indígena a fines del siglo XX y principios del XXI

En el transcurso de 1995 casi la décima parte de la población indígena cambió de residencia al interior del país.[44]

El avance en las telecomunicaciones, por una parte, y las nuevas formas de exclusión, empezaron a dar a las relaciones entre los habitantes de las comunidades de origen y las regiones de destino características que no habían existido antes. Se fueron creando espacios sociales, redes o comunidades multilocalizadas que fueron generando nuevos patrones sociales. En el ámbito de la migración interna, Alicia Re Cruz en su estudio sobre emigrantes en Yucatán, afirma: "No considero a Cancún y Chan Kom como dos comunidades distintas, sino como el espacio urbano y rural de un conjunto integral de relaciones sociales".[45] Y analiza cómo – paradójicamente – se han dado fracturas severas entre los grupos y las unidades domésticas de los que se quedan y de los que se van, y al mismo tiempo una reconfiguración del imaginario simbólico que los mantiene estrechamente vinculados a través de un concepto híbrido de "milpa" que sirve de enlace.

En Santiago Mexquititlán, Querétaro, hay 15 000 habitantes y otro tanto ha emigrado a las ciudades de México, Guadalajara, Monterrey, Ciudad Juárez, ciudad de Querétaro y al sur de Estados Unidos. Peña y Martínez señalan que "a pesar de que pareciera una comunidad en proceso de desmantelamiento sus miembros han creado eficaces mecanismos que mantienen la identidad étnica, el uso de la lengua indígena y la cooperación económica, sin importar el lugar de residencia".[46]

Algo semejante ocurre con la migración hacia Estados Unidos. A los migrantes provenientes de "la región histórica de la migración mexicana a Estados Unidos"[47], es decir, Zacatecas, Guanajuato, Michoacán y Jalisco, Durango y San Luis Potosí, se han añadido regiones del país con mayor densidad de población indígena como Oaxaca, Guerrero y Puebla. Por otra parte el territorio mexicano se ha convertido, a su vez, en zona de tránsito o de residencia de una gran cantidad de indígenas provenientes de Centroamérica, que, en su

---

[44] CDI, *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001–2006*, 2001, fuente: http://cdi.gob.mx

[45] Alicia Re Cruz, *Lo sagrado y lo profano de la identidad maya entre los emigrantes de Yucatán*, "Nueva Antropología", XIV, 46, COLMEX, UAM, México 1994, pág. 46.

[46] Guillermo De la Peña, Regina Martínez, *Pobreza, exclusión social y procesos culturales: Perspectivas antropológicas*, en: Rigoberto Gallardo Gómez, Joaquín Osorio Goicoechea, Mónica Gendreau (coord.), *Los rostros de la pobreza. El debate,* tomo IV, Universidad Iberoamericana Puebla y SUJ, Puebla, México 2005, pág. 83.

[47] Jorge Durand, *¿Nuevas regiones migratorias?,* en: Zenteno R. (coord.), *Población, Desarrollo y Globalización*, vol. 2., Sociedad Mexicana de Demografía y El Colegio de la Frontera Norte, México 1998, pág. 104.

paso por México, reciben un trato infame por autoridades migratorias y por las redes del crimen organizado.[48]

Si las redes indígenas extraterritoriales son un hecho desde hace muchas décadas, las redes transnacionales, como espacios sociales de interacción intensa, son un fenómeno relativamente reciente y su consolidación y multiconfiguración son un resultado de la nueva dinámica mundial.

Comunidades transnacionales, circuitos migratorios trasnacionales, espacios trasnacionales o diáspora son algunos de los conceptos que se debaten actualmente para comprender mejor esas nuevas estructuraciones colectivas de algunas poblaciones indígenas. En todo caso "La comunidad indígena, ya no puede ser definida como una unidad residencial ni como un mero agregado poblacional".[49]

Hay comunidades como las del municipio de San Juan Mixtepec en Oaxaca cuya forma de vinculación con diferentes asentamientos de sanjuanenses en Baja California y en California es particularmente intensa y colectiva.[50] Entre ambos polos circulan bienes materiales y simbólicos de ida y vuelta, los sanjuanenses que han emigrado impactan de manera determinante la vida económica y política del municipio de Mixtepec, y en ocasiones son llamados por sus comunidades a ocupar puestos de servicio por un período de tiempo determinado. Las características de estas relaciones permitirían hablar de comunidad transnacional.

Hay otras comunidades expulsoras, como Santiago Mexquititlán[51], mencionada anteriormente, cuya población ha emigrado a varias regiones del interior del país y de Estados Unidos, que probablemente podrían conceptualizarse como diáspora. Hay localidades como Tlapanalá en Puebla en la que la migración a Nueva York ha generado grandes desigualdades económicas en el interior de la comunidad entre las familias de los emigrados y las de los que no emigran, ahondado brechas sociales, y en el caso de las cuales podría hablarse más de familias trasnacionales o únicamente de circuito migratorio, más que de comunidad trasnacional. Algo semejante encuentra Eric Popkin en el circuito Santa Eulalia de población maya-guatemalteca y Los Angeles, respecto a la exacerbación de las desigualdades.[52] El circuito Coyula (Puebla) –

[48] ENLACE y ALOP, *Sur inicio de un camino. Una mirada global de los Derechos Humanos en la Frontera Sur de México en su triple condición de origen-retorno, tránsito y destino de trabajadoras y trabajadores migrantes,* México 2009.

[49] Cristina Oehmichen, *Las mujeres indígenas migrantes en la comunidad extraterritorial,* en: Barrera Bassols D., Oehmichen C. (editoras), *Migración y Relaciones de Género en México,* GIMTRAP y UNAM/IIA, México 2000, pág. 324.

[50] Federico Besserer, *A space of view: transnational spaces and perspectives.* Ponencia presentada en el ICCCR International Conference. *Transnationalism: An Exchange of Theoretical Perspectives from Latin American, Africanist and Asian Anthropology,* University of Manchester, Manchester U.K., 16–18 de mayo de 1998.

[51] Guillermo De la Peña, Regina Martínez, *Pobreza, exclusión social…, op. cit.*

[52] Eric Popkin, *The Emergence of Pan-Mayan Ethnicity in the Guatemalan Transnational Community Linking Santa Eulalia and Los Angeles,* "Current Sociology", 53, 4, 2005, Sage, págs. 675–706.

Los Hampton (Long Island), estudiado recientemente, puede conceptualizarse como una comunidad transnacional que ha re-elaborado su cultura a lo largo del circuito, articulando de manera novedosa la matriz de origen prehispánico, el catolicismo de origen colonial y las industrias culturales.[53] También surgieron reconfiguraciones espaciales que estrechan la relación entre localidades cuya población no ha transitado por lo "nacional", como es el caso de indígenas migrantes monolingües, que son mixtecos o zapotecos, y que se han establecido en Estados Unidos, sin haber sido nunca "mexicanos", entre otras cosas porque casi no hablan español.[54]

Todas estas nuevas estructuraciones significan modificaciones identitarias y en los comportamientos y suponen transformaciones en el régimen de sentimientos.[55] En todos estos contextos aparece un impulso de afirmación cultural con dos lógicas de alguna forma simultáneas: la lógica de reproducción y de resistencia, y la lógica de invención o de producción de la diferencia.[56] Se trata de nuevas identidades transnacionales que ponen en tela de juicio el nacionalismo metodológico[57], así como el concepto de identidad nacional.

El Levantamiento Zapatista confronta el mito de la identidad nacional

La migración no ha sido la única forma de reacción, respuesta o reacomodo de los pueblos indios en esta etapa del capitalismo informacional y de la economía de libre explotación. Las últimas décadas han visto aparecer en América Latina movimientos indígenas de enorme importancia con clara orientación política. Yvon Le Bot considera a estos movimientos indígenas como unos de

[53] María Eugenia Sánchez, Marcela Ibarra, Jorge Basaldúa, Patricia Vargas, *Migración, culturas e identidades*, "Metapolítica", 13, 67, México 2009, págs. 50–57.

[54] Federico Besserer, *A space of view…, op. cit.*

[55] Federico Besserer, *Sentimientos (in) apropiados de las mujeres migrantes. Hacia una nueva ciudadanía*, en: Barrera Bassols D., Oehmichen C. (editoras). *Migración y Relaciones de Género en México*, GIMTRAP y UNAM/IIA, México 2000, págs. 371–388. Besserer se aboca a estudiar los procesos de cambio en la estructura de los sentimientos en San Juan Mixtepec y en San Miguel Aguacates, ambas poblaciones de Oaxaca con migrantes en Estados Unidos. Besserer se percata de que en las comunidades estudiadas existe una relación entre ritualización del poder y formas apropiadas o inapropiadas de sentimientos.

[56] Michel Wieviorka, *La Différence. Identités culturelles: enjeux, débats et politiques,* l'Aube, Paris 2005.

[57] Ulrich Beck, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización,* Paidós, Barcelona 1998. El nacionalismo metodológico naturalizó al estado-nación haciendo de esa entidad la unidad de análisis incuestionada, tratando los problemas mundiales como problemas internacionales, es decir, entre estados, y tratando también los fenómenos culturales y las identidades sociales como realidades acotadas por las fronteras políticas y por el territorio "nacional".

los pocos actores sociales contemporáneos que "combinan proyecto cultural, conflicto social y aspiraciones democráticas".[58]

El Levantamiento Zapatista el 1 de enero de 1994 destruyó de golpe dos mitos: el de los beneficios del neoliberalismo y del Tratado de Libre Comercio (TLCAN); y un mito más añejo, el del "mestizaje" como una identidad nacional, anti-racista, homogénea y construida por la supuesta articulación simétrica y armoniosa de la tradición prehispánica y la tradición europea. Los Acuerdos de San Andrés proponían, tal vez por primera vez en la historia de México, la construcción paulatina de un diálogo horizontal – que posiblemente hubiese aplaudido Clavijero – entre los pueblos indios y la población no indígena a partir de estructuras de autonomía que lo permitieran.[59]

El rechazo de los Acuerdos de San Andrés significa una derrota histórica para toda la población "mexicana", no solamente para los pueblos indios.

Tres fechas son emblemáticas en esta derrota:[60]

> El 5 de diciembre de 1996, cuando Emilio Chuayffet, Secretario de Gobernación, se niega a cumplir con la palabra empeñada con los pueblos indios al rechazar la propuesta que el 29 de noviembre anterior él mismo ya había aceptado.[61]
>
> El 25 de abril de 2001, cuando el Senado de la República le da la espalda a los pueblos indios y vota una ley que desvirtúa los aspectos fundamentales de los Acuerdos de San Andrés.
>
> El 8 de septiembre de 2002, cuando la Suprema Corte de la Justicia de la nación desoye los argumentos de la controversia constitucional que diversos pueblos indios habían interpuesto para que se declarara ilegal la ley del Senado.
>
> "La posibilidad real de caminar por una serie de reformas estructurales, que permitirían un cambio de régimen de manera pacífica, fue cerrada por los tres poderes de la Unión. En el terreno de las instituciones todo estaba cerrado".[62]

---

[58] Yvon Le Bot, *Le renversement historique de la question indienne en Amérique Latine,* en: *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM,* 2004, pág 1., fuente: http://alhim.revues.org/index100.html. También se han reforzado o han surgido diversos tipos de comunitarismos de tinte fundamentalista y manipulados políticamente. Es el caso de San Juan Chamula en Chiapas y de una comunidad musulmana de indígenas que se encuentra en la periferia de San Cristóbal de las Casas.

[59] El 16 de febrero de 1996, el EZLN y el gobierno federal firman los acuerdos sobre Derecho y Cultura Indígena. Los Acuerdos de San Andrés fueron el resultado de diálogos entre el Gobierno y el EZLN, con la participación de indios, campesinos, intelectuales, religiosos, comunicadores, legisladores y funcionarios. Estos diálogos desembocan en un acuerdo sobre Derechos y Cultura Indígena cuyos resultados son firmados por el EZLN y el Gobierno el 16 de febrero de 1996. En ellos, la legislación nacional reconocería a los pueblos indios como entidades de derecho público y su capacidad para organizarse autónomamente.

[60] Sergio Rodríguez Lascano, *La crisis de poder y nosotr@s,* Rebeldía, México 2010.

[61] Chuayffet argumentó que cuando aceptó el documento había tomado demasiados "chinchones", – anís español – es decir que no estaba en sus plenas facultades.

[62] Sergio Rodríguez Lascano, *La crisis de poder...*, pág. 12.

La herida abierta en el cuerpo de la nación seguiría abierta. Una herida abierta en la Colonia, profundizada en el siglo XIX, manoseada en el siglo XX y amplificada en el siglo XXI.

Lo que estaba en juego en ese momento no era "saldar la deuda histórica con los indígenas", frase indigna manoseada por todos los políticos en turno. Lo que estaba en juego era la potencial reconfiguración del sistema político y de las identidades sociales hacia un posible escenario de construcción de horizontalidades económicas, políticas y simbólicas. *De una igualdad sin homogeneización y de un asentimiento de las diferencias sin discriminación.*

El proceso sería lento y complicado pero se iniciaría, lo que hubiera sido un enorme logro. Sería lento y complicado porque la realidad de los pueblos indios lejos de ser homogénea, no solamente en cuanto a su tradición cultural sino en cuanto a los conflictos intercomunitarios, es un hecho cotidiano; porque la reestructuración de las territorialidades significaría no pocas dificultades sociales y legales; porque la tradición de cacicazgos y prácticas clientelares en las zonas indígenas no iban a desaparecer por decreto; porque siglos de explotación y estigmatización han desarrollado un importante resentimiento. Pero, repetimos, el solo hecho de iniciar un proceso de reconocimiento de los Pueblos Indios (no de las comunidades indígenas al interior de los municipios), de ir construyendo un pluriculturalismo jurídico[63] (no de tolerar los "usos y costumbres") era un paso trascendente en la superación de traumas históricos que a todos han dañado.

Ante ese rechazo, Los Caracoles y las Juntas de Buen Gobierno establecidos en el territorio zapatista, fueron la respuesta. Una respuesta que es un esfuerzo emblemático de resistencia activa y propositiva. Ese esfuerzo es combatido con un encono irracional por el Gobierno Federal y Estatal, y por los poderes fácticos.

Los Acuerdos de San Andrés confrontaban intereses económicos y políticos. Se convertían en un obstáculo al control de la tierra, de los recursos naturales y de los votos. Pero eso no es suficiente para entender la unanimidad de su rechazo por la clase política. Poco se ha analizado la dimensión identitaria implícita en ese rechazo. Si, como señala Memmi, las identidades del dominador y del dominado son simbióticas, cuando la identidad del dominado se modifica en un intento de emancipación, la identidad del dominador se resquebraja.[64] Mientras los pueblos indios sean "comunidades indígenas", sean "nuestros hermanos inditos", tratados como menores de edad y como inferiores porque así han sido considerados históricamente, la identidad del mestizo y del "blanco" no sufren mella. En el momento en que los pueblos indios reivindican su autonomía como pueblos indios, las identidades hegemónicas se resquebrajan porque el

[63] Magdalena Gómez, *La reforma del Estado y la pluralidad jurídica. Recuento mexicano*, en: Van Beuren I., Soto O. (coord), *Derechos Humanos y Globalización Alternativa: Una Perspectiva Iberoamericana*, UIA Puebla, UIA Cd. de México, ITESO, CDH, Puebla, México 2004.

[64] Albert Memmi, *Dominated man…*, *op. cit.*

ingrediente de "superioridad" y seguridad con el que se han construido es puesto en tela de juicio, y esa dimensión emocional es particularmente difícil de enfrentar por parte de las élites privilegiadas y de las clases medias "mestizadas".[65]

El rechazo a los Acuerdos de San Andrés fue el resultado, entre otros factores, del racismo de criollos y mestizos de la clase política, con el correspondiente miedo ante un indígena que ya no era el que se había encapsulado en el imaginario social.[66]

El desafío de articular ciudadanía, multiculturalidad y equidad[67], ante estas dinámicas transnacionales y subnacionales, supone confrontar las actuales estructuras y políticas económicas depredadoras, así como redefinir el concepto y el contenido de la democracia. Supone el reconocimiento de los pueblos indios como entidades de derecho público, lo que permitiría superar el binomio racismo/resentimiento y establecer un diálogo intercultural horizontal. La dinámica actual del país parece ir exactamente en sentido contrario.

REFLEXIONES FINALES

El proceso de reconfiguración transnacional e intra-nacional de los pueblos indios es una denuncia del carácter explotador y excluyente de la estructura económica; de la obsolescencia del sistema político y del racismo de las identidades sociales de México. Es también un proceso de resistencia, de supervivencia y de búsqueda de nuevos caminos que nos interpelan a todos.

El rechazo a los Acuerdos de San Andrés, fue un error histórico. La reconfiguración del sistema político, la construcción de un pluriculturalismo jurídico[68] y la superación de nuestros traumas identitarios, demandan retomarlos.

Desde el punto de vista conceptual es necesaria la reelaboración de los conceptos de nación, estado y sociedad que parecen haber quedado atrapados en el nacionalismo metodológico. Desde el punto de vista, no sólo intelectual, sino también emocional, la lucidez sobre la vigencia del racismo y sus estragos es una prioridad.

Las transformaciones y las exigencias de los pueblos indios de México, en la era de la información, no son un fenómeno que sólo los impacta y transforma a ellos, son un fenómeno que aparece como síntoma e interpelación a llevar a cabo transformaciones estructurales y civilizatorias de gran envergadura.

---

[65] Jorge Gómez Izquierdo, María Eugenia Sánchez, *La ideología mestizante…, op. cit.*

[66] La ausencia de todos diputados panistas el 28 de marzo de 2001, cuando la Comandanta Esther, del EZLN, habló en el Congreso; la actitud de Chuayffet ante el documento que le fue entregado, son algunos momentos significativos que expresan ese racismo.

[67] María Eugenia Sánchez (coord.), *Identidades, globalización e inequidad,* UIA Puebla, ITESO, Puebla, México 2007.

[68] Magdalena Gómez, *La reforma del Estado…, op. cit.*

BIBLIOGRAFÍA

Asamblea de Migrantes Indígenas en la Ciudad de México, (s/f) http://www.indigenasdf.org.mx

Bartra Roger, *La venganza de la Malinche: Hacia una identidad postnacional*, en: Gruzinski S., Lafaye J., Monsiváis C., Piñón F., Bartra R., Bokser J., Gabayet J., Del Val J., *México: Identidad y Cultura Nacional*, UAM-Xochimilco México 1994.

Beck Ulrich, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización,* Paidós, Barcelona 1998.

Bellinghausen Hermann, *La Jornada*, 30, 31 de diciembre de 2007 y 2 de enero, México 2008.

Besserer Federico, *A space of view: transnational spaces and perspectives.* Ponencia presentada en el ICCCR International Conference. *Transnationalism: An Exchange of Theoretical Perspectives from Latin American, Africanist and Asian Anthropology*, University of Manchester, Manchester U.K., 16–18 de mayo de 1998.

Besserer Federico, *Sentimientos (in) apropiados de las mujeres migrantes. Hacia una nueva ciudadanía*, en: Barrera Bassols D., Oehmichen C. (editoras), *Migración y Relaciones de Género en México,* GIMTRAP y UNAM/IIA, México 2000.

Blancarte Roberto, *Cultura e identidad nacional*, FCE, CNCA, México 2007.

Bokser Judit, *La identidad nacional: unidad y alteridad*, en: Gruzinski S., Lafaye J., Monsiváis C., Piñón F., Bartra R., Bokser J., Gabayet J., Del Val J., *México: Identidad y Cultura Nacional,* UAM-Xochimilco, México 1994.

Bonfil Guillermo, *México Profundo. Una civilización negada*, Grijalbo, México 1990.

Brading David, *La Virgen de Guadalupe. Imagen y tradición*, Taurus, México 2002.

Cárdenas Lázaro, *Palabras y documentos públicos de mensajes, discursos, declaraciones, entrevistas y otros documentos, 1928–1940,* vol. 1. Siglo XXI, México 1978.

Castellanos Alicia, *Para hacer nación: discursos racistas en el México decimonónico*, en: Gómez Izquierdo Jorge (coord.), *Los caminos del racismo en México,* Plaza y Valdés, México 2005.

CDI, *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001–2006*, 2001.

CONAPO, *La población de México en el nuevo siglo,* México 2001.

Chávez Arellano Mária Eugenia, *Identidad y cambios culturales en una comunidad mazahua del Estado de México,* Tesis de doctorado en Antropología, UNAM, México 2001.

De la Peña Guillermo, Martínez Regina, *Pobreza, exclusión social y procesos culturales: Perspectivas antropológicas*, en: Rigoberto Gallardo Gómez, Joaquín Osorio Goicoechea, Mónica Gendreau (coord.), *Los rostros de la pobreza. El debate,* tomo IV, Universidad Iberoamericana Puebla y SUJ, Puebla, México 2005.

Del Val José, *La identidad nacional mexicana hacia el tercer milenio*, en: Gruzinski S., Lafaye J., Monsiváis C., Piñón F., Bartra R., Bokser J., Gabayet J., Del Val J., *México: Identidad y Cultura Nacional*, UAM-Xochimilco, México 1994.

Durand Jorge, *¿Nuevas regiones migratorias?,* en: Zenteno R. (coord.), *Población, Desarrollo y Globalización*, vol. 2., Sociedad Mexicana de Demografía y El Colegio de la Frontera Norte, México 1998.

ENLACE y ALOP, *Sur inicio de un camino. Una mirada global de los Derechos Humanos en la Frontera Sur de México en su triple condición de origen-retorno, tránsito y destino de trabajadoras y trabajadores migrantes,* México 2009.

Florescano Enrique, *Memoria mexicana*, Joaquín Mortiz, México 1987.

Gabayet Jacques, *La aparente inocencia de la historia*, en: Gruzinski S., Lafaye J., Monsiváis C., Piñón F., Bartra R., Bokser J., Gabayet J.; del Val J. *México: Identidad y Cultura Nacional,* UAM-Xochimilco, México 1994.

García Martínez Bernardo, *Los Pueblos de la Sierra. El poder y el espacio entre los indios del norte de Puebla hasta 1700,* El Colegio de México, México 1987.

Gómez Izquierdo Jorge, *Racismo y nacionalismo en el discurso de las élites mexicanas: Historia patria y Antropología Indigenista,* en: Gómez Izquierdo J. (coord.). *Los caminos del racismo en México,* Plaza y Valdés, México 2005.
Gómez Izquierdo Jorge, *Los caminos del racismo en México*, en: Reyes Gerardo, Sánchez M. Eugenia, Soto Oscar, Gómez Jorge, *Identidad, globalización y exclusión*, UIA Puebla, México 2006.
Gómez Izquierdo Jorge, Sánchez María Eugenia, *La ideología mestizante, el guadalupanismo y sus repercusiones sociales. Una revisión crítica de la identidad nacional,* UIA Puebla, ICSyH/BUAP, Puebla 2011.
Gómez Magdalena, *La reforma del Estado y la pluralidad jurídica. Recuento mexicano*, en: Van Beuren I., Soto O. (coord), *Derechos Humanos y Globalización Alternativa: Una Perspectiva Iberoamericana*, UIA Puebla, UIA Cd. de México, ITESO, CDH, Puebla, México 2004.
González Navarro Moisés, *Raza y Tierra. La guerra de castas y el henequén,* Colegio de México, México 1979.
INEGI, XII, *Censo General de Población y Vivienda 2000*, México 2001.
Kearney Michael, *Desde el indigenismo a los derechos humanos: Etnicidad y política mas allá de la mixteca*, "Nueva Antropología", XIV, 46, COLMEX, UAM, México 1994.
Le Bot Yvon, *Le renversement historique de la question indienne en Amérique Latine,* en: *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM,* 2004.
Lira Andrés, *La extraña anomalía. Realidades indígenas en el México del Siglo XIX*, en: Benítez F. et. al. *Cultura y derechos de los pueblos indígenas en México,* AGN-FCE, México 1996.
Medina Andrés, *Los pueblos indios en la trama de la nación. Notas etnográficas*, "Revista Mexicana de Sociología", 60, 1, México 1998.
Memmi Albert, *Dominated man. Notes toward a portrait,* Orion Press, New York 1968 (1954).
Montemayor Carlos, *Los pueblos indios de México. Evolución histórica de su concepto y realidad social*, Random House Mondadori, México 2000.
Oehmichen Cristina, *Las mujeres indígenas migrantes en la comunidad extraterritorial*, en: Barrera Bassols D., Oehmichen C. (editoras), *Migración y Relaciones de Género en México,* GIMTRAP y UNAM/IIA, México 2000.
Popkin Eric, *The Emergence of Pan-Mayan Ethnicity in the Guatemalan Transnational Community Linking Santa Eulalia and Los Angeles*, "Current Sociology", 53, 4, 2005.
Re Cruz Alicia, *Lo sagrado y lo profano de la identidad maya entre los emigrantes de Yucatán*, "Nueva Antropología", XIV, 46, COLMEX, UAM, México 1994.
Reina Leticia, *Las rebeliones indígenas y campesinas. Período colonial y siglo XIX*, en: García Mora, Villalobos M. (coord.) *La Antropología en México. Panorama histórico*, INAH. IV., México 1988.
Robins Wayne, *El indigenismo posrevolucionario mexicano y la cuestión de las tierras de los pueblos indígenas*, "Nueva Antropología", XIV, 46, COLMEX, UAM, México 1994.
Rodríguez Lascano Sergio, *La crisis de poder y nosotr@s,* Rebeldía, México 2010.
Sánchez María Eugenia, Almeida Eduardo, *Las veredas de la incertidumbre. Relaciones interculturales y supervivencia digna,* UIA Puebla, CNEIP, COLPUE, LPAC, UV, UAS, UASL, UJAT, Puebla 2005.
Sánchez María Eugenia (coord.), *Identidades, globalización e inequidad,* UIA Puebla, ITESO, Puebla, México 2007.
Sánchez María Eugenia, Ibarra Marcela, Basaldúa Jorge, Vargas Patricia, *Migración, culturas e identidades*, "Metapolítica", 13, 67, México 2009.
Sánchez María Eugenia, *El sincretismo dual en una comunidad náhuat de la Sierra Norte de Puebla*, en: Masferrer E., Mondragón J. (coord.), *Los Pueblos Indígenas de Puebla. Atlas Etnográfico,* INAH/ Secretaría de Cultura Estado Puebla, Puebla, México 2010.
Sánchez Flores Ramón, *Zacapoaxtla. Relación Histórica*, Zacapoaxtla, Pue 1984. Edición del XIV Distrito Local Electoral.

Taller de Tradición Oral del CEPEC (T.T.O.), *Tejuan Tikintenkakiliayaj in toueyitatajuan. Les oíamos contar a nuestros abuelos. Etnohistoria de San Miguel Tzinacapan*, INAH. México 1994.
Traslosheros Jorge E., *Señora de la historia, Madre mestiza, Reina de México. La Coronación de la Virgen de Guadalupe y su actualización como mito fundacional de la patria, 1895*, "Signos históricos", núm. 7, México 2002.
Thomson Guy, *Agrarian Conflict in the Municipality of Cuetzalán (Sierra de Puebla): The Rise and Fall of "Pala" Agustín Dieguillo, 1861–1894*, "Hispanic American Historical Review", 71, 2, Duke University Press, Durham 1991.
Vázquez León Luis, *Ser indio otra vez. La purepechización de los tarascos serranos,* CONACULTA, México 1992.
Wallerstein Immanuel, *Análisis de sistemas-mundo. Una introducción,* Siglo XXI, México 2005.
Wieviorka Michel, *La Différence. Identités culturelles: enjeux, débats et politiques,* l'Aube, Paris 2005.

VIRGINIE LAURENT

DE SALVAJES A CIUDADANOS. VEINTE AÑOS DE PARTICIPACIÓN ELECTORAL INDÍGENA EN COLOMBIA: UNA MIRADA CRÍTICA

Más allá de matices propios de cada contexto nacional, la mayoría de los países latinoamericanos se han distinguido, a partir de finales de los años ochenta y, sobre todo, durante la década de los noventa, por su paso por dinámicas de apertura oficial a la *multiculturalidad* y su traducción en *multiculturalismo:* reformas constitucionales, enfoque diferencial y acción positiva a favor de grupos de población reivindicados y/o considerados como particulares; ratificación de convenios internacionales destinados a asegurar la protección de las "minorías".[1] Para el caso de Colombia –y de forma relativamente "pionera" en el continente–, la referencia a un trato específico para los llamados "grupos étnicos" se hace explícita en la Constitución adoptada en 1991, la cual subraya el carácter *multiétnico* y *pluricultural* de la nación.

Paralelamente, se transforman en parte los términos de la movilización indígena surgida en el país a principios de la década de 1970.[2] A la acción contes-

[1] Se retoman aquí las definiciones propuestas por Isabelle Tabeada Leonetti (citada en Cunin 2005, 38) para referirse a la multiculturalidad en términos de „(…) coexistencia, en el seno de un mismo sistema estatal, de varios segmentos de población que se diferencian por la práctica de una lengua o de una religión diferente a aquella del grupo mayoritario o también por la referencia a una filiación histórica o a una 'identidad cultural' específica" y al multiculturalismo como una „forma de gestión política de la multiculturalidad, es decir, el reconocimiento institucional de la naturaleza multicultural de la sociedad en cuestión y la inscripción consecuente de unas medidas legislativas que buscan preservar los derechos culturales de cada uno de los grupos en cuestión y particularmente de los grupos minoritarios". Para una mirada panorámica del fenómeno en América Latina, ver por ejemplo Gros 2000, Sánchez 1996.

[2] Creado en 1971 en el suroccidente colombiano, el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) cumplió un papel de vocero de las reivindicaciones territoriales e indígenas a la vez que fue fuente de inspiración para la formación de otras organizaciones indígenas en todo el país, hasta el nacimiento de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), en 1982. Paralelo al CRIC y la ONIC, el Movimiento de Autoridades Indígenas del Suroccidente (AISO) también tomó forma en el departamento del Cauca a finales de los años 70, con el objetivo de defender una política que apuntaba a ser *más auténticamente indígena*, rechazando la presencia de numerosos asesores „blancos" en el CRIC y el carácter, ante todo, *gremial* –y no cultural– de la organización. Sobre estas organizaciones indígenas de la „primera generación" en Colombia y, de manera más general, sobre movilizaciones sociales y políticas indígenas en América Latina, ver, entre otros, Bonilla 1995, Findji 1993, Gros 1991, Laurent 2010, 2009, 2008, 2007a, 2007b, 2005, Le Bot 1994, Santana 1992, Van Cott 2003, 1995, Yashar 1997.

tataria, principalmente expresada por vías de hecho (tomas de tierras, marchas y demás manifestaciones de descontento), se suman en adelante pugnas para tener acceso a cargos del poder público vía elecciones, mientras la *indianidad*[3] se convierte en capital político. Fundada en una cercanía a preocupaciones sociales amplias además de la afirmación de vínculos con las poblaciones indígenas, la apuesta electoral de estas últimas se concreta en los noventa, con el aumento del número de candidatos y elegidos en nombre de opciones políticas reivindicadas como *indígenas*, y algunas –aunque sean pocas– conquistas significativas a nivel municipal y departamental.[4]

No obstante, la progresión de dichas fuerzas en el juego electoral –que se da al lado de otros *modos indígenas de hacer política*, considerados *comunitarios* y reivindicados como *tradicionales* y heredados de un pasado ancestral[5] – no permite ocultar una serie de dificultades que se han perfilado en los últimos años dentro del movimiento indígena colombiano: divisiones internas, poca preparación de los elegidos para asumir sus funciones, falta de claridad entre bases comunitarias, organizaciones y candidatos, entre otros.

Además, en el año 2003, la tendencia – hasta entonces creciente – en las dinámicas electorales indígenas se rompe. A partir de unas modificaciones en las reglas del juego electoral – fijadas por el Acto Legislativo 01, conocido

[3] Se entiende aquí por *indianidad* la reivindicación de una identidad específica y genérica en cuanto que indígena(s), que se respalda en la idea de una unidad indígena a nivel nacional y continental, pero que no debe implicar una visión uniforme del „*ser* indígena" y de las demandas de poblaciones, las cuales muestran una gran diversidad de un país/región a otro/a. Al respecto es igualmente importante anotar que, más allá de enfoques esencialistas/culturalistas según los cuales la identidad se interpretaría como innata y fundada en criterios objetivos (la lengua, el territorio o la religión, por ejemplo), la subjetividad adquiere una importancia central en los procesos de auto y heterodefinición (al respecto ver, por ejemplo, Bayart 1996, Poutignat y Streiff-Fenart 1995, Wieviorka 1993).

[4] La alusión a una movilización/participación electoral *indígena* se ocupa, en este texto, por un lado de las/los candidata/os, programas, estrategias, discursos y resultados de organizaciones reconocidas por los organismos electorales que se reivindican bajo este calificativo, aunque también agrupan a no indígenas entre sus filas; por otro lado, tiene en cuenta algunas personalidades que se identifican en cuanto que indígenas independientemente de las fuerzas políticas a las que pertenecen.

[5] Para el caso de Colombia, la *comunidad* indígena se entiende principalmente en referencia a la unidad territorial y administrativa que corresponde al *resguardo* (territorio colectivo reconocido por la ley) –y por extensión también a sus habitantes–, así como a la existencia, en su seno, de una autoridad política propia (conocido como *cabildo* u equivalente) reconocida legalmente en cuanto que *autoridad tradicional* (Decreto 2164 de 1995). Siendo instituciones de origen colonial, el *resguardo* y el *cabildo* han sido reapropiados por las comunidades indígenas para hacer valer sus derechos a la tierra y la autogestión, y siguen hoy en día en el centro de las reivindicaciones de las organizaciones indígenas (al respecto, ver por ejemplo Gros 1991, Laurent 2005). No obstante, más allá de los „discursos fundadores" – trátese de peticiones de las organizaciones indígenas o de leyes implementadas desde el Estado – que se empeñan en proteger la llamada *tradición*, es importante tener en mente que ésta se mueve por múltiples procesos de adaptación, apropiación e *invención,* y que por su parte las *comunidades* son *imaginadas* – para retomar los términos propuestos respectivamente por Hobsbawm y Ranger (1983) y Anderson (1983).

como "reforma política" – de dicho año, se genera una baja sensible en los resultados de las organizaciones indígenas en las siguientes elecciones (municipales y departamentales de 2003). Asimismo, este cambio de normas produce nuevas estrategias electorales indígenas en términos de alianzas, repartición de avales[6] y cobertura del territorio nacional, con motivo de las elecciones posteriores (parlamentarias y presidenciales de 2006, municipales y departamentales de 2007). Por último, cerca de veinte años después de haberse adoptado una serie de medidas que apuntaban oficialmente a traducir el reconocimiento de la diversidad nacional en mecanismos de representación diferencial, tiende a debatirse la validez de las llamadas *circunscripciones especiales*, en un contexto que atestigua la reglamentación poco precisa de su funcionamiento y los riesgos de deslices y desviaciones que esto significa – en particular con la implementación de tácticas de conquista de las curules por parte de partidos potentes y/u "organizaciones de papel".

Teniendo en cuenta el carácter sugestivo de estas dinámicas en un país "poco *indio*" como Colombia – en donde se estima que la población indígena apenas alcanzaría el 3,4% del total de habitantes[7] –, en este artículo se propone reflexionar sobre la forma cómo, al cabo de veinte años de *inclusión* y/o *representación* política[8], las estrategias electorales indígenas implican una serie de retos y cuestionamientos. ¿Cuál es la naturaleza del – o de los – proyecto(s) político(s) que encarna el movimiento indígena en este país? ¿Qué posición pueden, las organizaciones que lo(s) sustentan, aspirar a tener en el escenario electoral? ¿Con cuáles propuestas, para qué fines y en representación de quiénes? ¿En qué medida el diseño institucional influye en ellas, para cuáles posibles alcances y/o límites?

Para aportar elementos de respuesta a estos interrogantes, se sugiere, en la primera parte de este ensayo, observar la forma cómo, con base en el pro-

---

[6] El aval de un movimiento o partido político reconocido por el Consejo Nacional Electoral es una de las formalidades requeridas por la Registraduría Nacional del Estado Civil para la inscripción de los candidatos a competir en las elecciones.

[7] Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE, *Colombia: una nación multicultural. Su diversidad étnica*, DANE, Bogotá 2007, fuente: http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/colombia_nacion.pdfv, consulta 26 de enero de 2009.

[8] Se toma prestada esta referencia a la articulación entre inclusión y representación política de los trabajos de María Emma Wills (2007), quién propone una reflexión sobre las limitaciones de la primera para asegurar la segunda, a propósito del caso de las mujeres en Colombia. Para sus análisis, la politóloga parte de los estudios de Dahl (1971) sobre la correlación, en los regímenes democráticos, entre el nivel de inclusión a la comunidad con derecho a participar de la vida política y el grado de apertura a las expresiones contestatarias públicas. Con base en ello, Wills opone el concepto de inclusión en términos de *presencia física* al de representación política; retomando la propuesta de representación *sustantiva* que brinda Pitkin (1985), Wills define la representación política como fundada en la articulación entre ciudadanía en general, movimientos sociales, partidos políticos y políticas públicas.

yecto de "ciudadanía multicultural"[9] brindado por la Constitución de 1991, las fuerzas políticas indígenas que llegaron a conformarse desde este momento, apuntaron a definirse en términos de una doble apuesta: ser *lo suficientemente* pero *no demasiado* indígenas para articularse a un electorado compuesto no exclusivamente de votantes indígenas. Adicionalmente, se plantea una mirada panorámica de la primera década de experiencia electoral indígena, la cual revela un balance matizado. En la segunda parte, se busca mostrar cómo, a partir de la reforma política de 2003, las posturas iniciales se hacen más difíciles de concretar y cómo parecen evidenciarse dos nuevas tendencias, de por sí opuestas a nivel nacional (por un lado, integrar partidos políticos reconocidos y, por otro lado, recurrir de forma prioritaria, a los espacios de representación reservados), además de ampliar el número de avales otorgados para elecciones municipales y departamentales. Paralelamente, se analiza la manera cómo, en términos más amplios, los "efectos perversos" sugeridos por el uso de las circunscripciones especiales – los cuales empezaron a percibirse en el momento de las elecciones parlamentarias de 2006 y se confirmaron con motivo de las elecciones parlamentarias de 2010 – llevan a que se cuestione la razón de ser de estas circunscripciones y, de manera más general, la opción político-electoral como única vía apropiada para hacer valer sus peticiones y derechos.

CAMBIOS INSTITUCIONALES Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA ÉTNICA

Sin duda, la adopción de la Constitución de 1991 incidió de manera determinante en el aumento de la movilización electoral de las poblaciones indígenas en las últimas décadas, por medio de la instauración de circunscripciones especiales para asegurar la presencia de tres elegidos en su representación en el Senado de la República y la Cámara de Representantes, a través de los artículos 171 y 176 respectivamente.[10] De hecho, ambos artículos se insertan en el marco

[9] „Ciudadanía multicultural" es la fórmula que propone Kymlicka (1996) – y que, por lo menos oficialmente, se ratifica en Colombia a partir de 1991 – para conjugar garantías del sistema de ciudadanía liberal clásica – fundada en los valores universales y la igualdad – con el reconocimiento de derechos culturales diferenciales para grupos específicos en situaciones de diversidad cultural: „minorías nacionales" – es decir, culturas anteriormente dotadas de autogobierno y concentradas en un Estado mayor –, y „grupos étnicos" – por su parte surgidos de la inmigración individual y familiar.

[10] Para tener derecho a inscribirse en la circunscripción especial indígena, un candidato debe poder dar cuenta de su condición en cuanto *autoridad tradicional* o líder de una organización indígena; en otros términos, ser capaz de comprobar la existencia de lazos con el movimiento indígena y estar respaldado por él. Nada deja entender, sin embargo, que un no indígena no tenga derecho a competir en estas circunscripciones. Además, estos artículos no prevén condición específica alguna para el electorado, en tanto que indígenas y no indígenas pueden votar por los candidatos que se presentan en la circunscripción especial. Vale la pena subrayar que para la Cámara de Representantes, funciona también una circunscripción nacional especial para comunidades afrocolombianas.

de un proyecto más amplio, destinado a redefinir la edificación nacional desde el prisma del multiculturalismo y, en este sentido, articulado en los principios de la acción positiva. En otras palabras, se insertan en el reconocimiento de una serie de derechos específicos para grupos poblacionales considerados particulares de acuerdo con su identidad étnico-cultural, entre los cuales los indígenas surgieron como los principales beneficiarios de dichas medidas.

Ciudadanía diferente[11], ciudadanía ampliada

Aparte de garantizar una representación política étnica a través de las circunscripciones especiales, la Constitución de 1991 ratifica el derecho de los indígenas a acceder a la propiedad de territorios colectivos (conocidos como los *resguardos*) y a disponer, en su seno, de autoridades políticas propias (los llamados *cabildos*): "*Los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades* (...)" (artículo 330). Asimismo, la Carta Magna reconoce los idiomas indígenas como oficiales y registra el derecho de los habitantes indígenas del país a la doble nacionalidad en zonas de frontera (artículo 10, artículo 96). Propone, igualmente, su trato adaptado a su especificidad cultural en materia de educación (artículo 10, artículo 96), salud (artículo 49), medio ambiente (artículo 330) y justicia (artículo 246). En este orden de ideas, señala la necesidad de que se respete la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas y de llevar a cabo una consulta previa con éstas antes de proceder a proyectos de explotación de los recursos naturales en sus territorios (artículo 330). Al respecto, se asigna al Estado la responsabilidad explícita de velar por la igualdad de los ciudadanos, más allá de toda diferencia. Como dice el artículo 7 de la Constitución de 1991, "*El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana*". Asimismo, estipula el artículo 13, "*El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados*". Así las cosas, tras considerarlos legalmente como menores de edad, salvajes o seres en "vía de civilización"[12], con la Constitución de 1991 se les abre a los indígenas de Colombia la opción de ser, a la vez, *igual y diferente*, a partir de su acceso a una serie de derechos, no sólo generales (en cuanto ciudadanos colombianos como cualquier otro), sino también específicos (como portadores de una *identidad* reivindicada como particular).

[11] Para el caso del Ecuador, León (2005, 38) se refiere a la ciudadanía diferente que ataña a las poblaciones indígenas y se funda en un „doble proceso. Por un lado, la demanda de equidad social y, por el otro, la inmediata ratificación de ser diferente como grupo o colectividad y, por lo mismo, de vivir este proceso de modo también diferente o tener derechos singulares por su condición de pueblo".

[12] De hecho, declarada anticonstitucional sólo hasta 1996 después de los cambios introducidos en la Constitución de 1991, la Ley 89 de 1890 se refería explícitamente a „*la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada*" (ver su contenido en Gómez y Roldán 1994).

Paralelamente, más allá de plasmar los términos de semejante ciudadanía, multicultural y diferente, la Constitución de 1991 reafirma una serie de iniciativas – ya en el orden del día y en parte consideradas por la previa Ley 11 de 1986 – a favor de la descentralización política, fiscal y administrativa del país y de la ampliación de la participación. En la continuidad de dicha medida, que marca en Colombia el inicio de la elección de los alcaldes, el artículo 260 consagra esta última a la vez que sanciona la elección de los gobernadores de departamentos. Adicionalmente, el artículo 103 de la Carta Política prevé una serie de mecanismos – como el plebiscito, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato o el cabildo abierto – que apuntan a aumentar las facultades ciudadanas en materia de decisión, concertación y control de las iniciativas públicas.

Dadas estas condiciones, la nueva normatividad contribuyó, por una parte, a motivar entre las organizaciones indígenas una mayor adscripción en las batallas electorales. Por otra parte, concurrió a "dinamizar" los espacios municipales y – aunque en una menor medida – regionales, al convertirlos en terrenos por conquistar electoralmente, dotados, a partir de dicho momento, de recursos propios y de cierta margen de autonomía en relación con el centro. En este sentido, a la inserción en la competencia política a nivel nacional[13], fortalecida por el funcionamiento de las circunscripciones electorales especiales, se añadió, como efecto de las prerrogativas municipales y departamentales, una propensión sin precedentes de las organizaciones indígenas por entrar a concursar para cargos de alcalde y concejal, diputado y gobernador. Aunque con cautela, desde la primera elección de alcaldes en 1988, el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) había manifestado su interés ante la reforma municipal – y al respecto declararía:

> "el Cric como organización gremial en defensa de los derechos indígenas, considera que la elección popular de alcaldes es un paso importante para el fortalecimiento de la democracia (...)".[14]

No obstante, la organización también tendría rápidamente en cuenta, el hecho de que:

> "(...) en su mayoría, las reformas presentadas y aprobadas son paños de agua tibia para entretener y demostrar un cambio de actitud de los gobernantes hacia un país empobrecido que carece de los medios de producción, de vivienda, de empleo, etc. (...) Quizás las reformas más profundas las

[13] De hecho, las organizaciones y líderes indígenas dieron sus primeros pasos en el escenario electoral nacional con motivo de la convocatoria – extraordinaria – de la Constituyente de 1990–91. En este contexto poco común de reajustes institucionales, por primera vez afirmaron una voluntad de participación electoral, dejando de lado, así, una posición de abstención – hasta entonces defendida frente a un sistema político considerado cerrado y exclusivo. Al respecto, ver Laurent 2005.

[14] Consejo Regional Indígena del Cauca – CRIC, periódico "Unidad Álvaro Ulcué", núm. 5, Popayán 1987, pág. 2.

realizan las mismas comunidades; cuando se recupera una finca o cuando se toma un terreno para la vivienda, cuando trazan calles o cuando sitúan los sitios de recreación o a fuerza de movilización, de paros cívicos, se logra arrancarle al Estado 'espacios democráticos', como sucedió con la actual reforma política municipal (…)".[15]

Organizaciones indígenas: fuerzas políticas sui generis

Más allá de estas dudas, la entrada en la década 1990 fue testigo de la conversión de la indianidad en argumento electoral y de la multiplicación de las candidaturas en nombre de nuevas fuerzas políticas, reivindicadas como indígenas.[16] De hecho, por su incidencia general en el espectro político nacional y, en especial, en las posibilidades despejadas para los grupos étnicos en su seno, la remodelación de la institucionalidad colombiana iniciada a finales de los años ochenta y concretada en la Constitución de 1991, abrió el paso a un renuevo entre las organizaciones indígenas surgidas en el país veinte años antes. Además de cumplir una función de vocería de las comunidades que agrupan en procesos de reivindicación, interlocución y negociación llevados frente al Estado, organismos internacionales y/o la sociedad en general, afirmaron, a partir de ese momento, sus aspiraciones a tomar parte en las batallas electorales.

Así las cosas, con motivo de la elección de la Asamblea Nacional Constituyente, en 1990, el Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia (AICO) tomó el relevo, en el ámbito nacional, de su predecesor a nivel regional (Movimiento de Autoridades Indígenas del Suroccidente). Como lo evoca su nombre, la organización se define, ante todo, como respetuosa de las autoridades comunitarias y propone fundar su misión en una serie de principios – historia y permanencia, identidad, territorio.[17] Por su parte, la Alianza Social Indígena (ASI) – creada en 1991 – y el Movimiento Indígena Colombiano (MIC) – surgido en 1993 – heredan la experiencia de los sectores de influencia y el respaldo de asociaciones regionales afiliadas a la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC).[18] Mientras la ASI está estrechamente ligada a la zona

[15] Consejo Regional Indígena del Cauca – CRIC, periódico "Unidad Álvaro Ulcué", núm. 12, Popayán 1989, pág. 11.

[16] Para una visión panorámica de este proceso y para más precisión sobre las dinámicas presentadas en las siguientes páginas, ver Laurent 2005.

[17] Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia – AICO, *Estatutos,* Mimeo, El Corzo, Guachucal, Nariño 1994.

[18] 1994 es el primer año en el cual compiten estas tres fuerzas, AICO, ASI y MIC. Anteriormente, el Movimiento de Autoridades y la ONIC se habían movilizado a nivel nacional en el momento de la elección de la Asamblea Nacional Constituyente. En 1991, sin embargo, el desacuerdo de algunos dirigentes y organizaciones regionales de la zona andina – departamentos de Antioquia, Cauca y Tolima, principalmente – frente a la elección de un líder amazónico como candidato de la ONIC para el Senado, llevó a una disidencia y a la creación de la Alianza Social Indígena. Dos años

andina, el MIC se afirma como representante de la Amazonia y Orinoquia. Cada una de estas organizaciones dice encarnar un proyecto político alternativo, enriquecido de dimensiones étnicas y culturales, con el fin de participar en la edificación de una "nación donde sea elemento básico la diversidad cultural y el respeto a la diferencia"[19] o para "orientar y dirigir (los) pueblos (indígenas) y otros sectores de la sociedad colombiana, adquiriendo nuevas relaciones que (...) permita(n) la concertación de espacios de participación y la toma de decisiones acorde con (las) necesidades (de las poblaciones indígenas)".[20]

Dado el fuerte descrédito de los "partidos tradicionales", considerados como motores del clientelismo y la corrupción, las fuerzas políticas indígenas prefieren, en sus apelaciones, recurrir a términos como los de movimiento o alianza, los cuales aluden a cierto dinamismo y potencia de coalición. En este orden de ideas, se presentan bajo el calificativo de indígenas, a través del cual proclaman su idoneidad frente a los otros partidos. De hecho, sacan gran parte de su legitimidad de la estrecha relación – que dicen mantener – con las "bases comunitarias", así como de la experiencia de una lucha, que cuenta con cerca de cuarenta años, por el reconocimiento de sus derechos. Semejante postura se ha traducido en la puesta en escena de lo indio, en palabras e imágenes, a través de lemas privilegiados por los candidatos del movimiento indígena, así como en una serie de rituales a los que recurren para asegurar sus victorias o – incluso – justificar sus derrotas. Asociados a la idea de una "sabiduría ancestral", los folletos y afiches electorales de las fuerzas políticas indígenas hacen referencia a una serie de temas inspirados de un "modelo indígena" ideal: la armonía entre el hombre y la naturaleza, sociedades equitativas en las que cada uno/a puede expresar su opinión, trabajos comunitarios para el bien de todo/as – conocidos en el mundo andino como mingas.[21]

---

después, la decisión de la ONIC de retirarse del escenario electoral para devolverse a un trabajo „con las bases", condujo, a su vez, a la creación del MIC por parte de sectores y líderes de la Amazonia y la Orinoquia. Además de estas organizaciones, hay que hacer mención de algunas candidaturas indígenas dentro de los partidos tradicionales o, más recientemente, entre fuerzas independientes (Polo Democrático Independiente, Polo Democrático Alternativo, Movimiento Huella Ciudadana, Cambio Radical, Partido de Integración Nacional, entre otros) – sobre todo en elecciones para Congreso (ver más adelante). Asimismo, se puede subrayar la aparición y desaparición sucesiva de varias agrupaciones cuya denominación busca reflejar un vínculo directo con el movimiento indígena (tales como los llamados Partido Indígena Colombiano o Visión Étnica Huella Ciudadana, Movimiento Social e Indígena, entre otros). No obstante, sólo el Movimiento AICO, la ASI, la ONIC (hasta 1993) y el MIC (hasta 1998) lograron constituirse como opciones políticas de alcance nacional por más de un periodo electoral.

[19] Alianza Social Indígena – ASI (s. f.), *Perfil político y programa de la ASI,* Mimeo, Bogotá, pág. 15.

[20] Movimiento Indígena Colombiano – MIC, 1996, págs. 6–7.

[21] Virginie Laurent, *Movimiento indígena y retos electorales en Colombia. Regreso de lo "indio" para una apuesta nacional,* "Revista Elecciones", núm. 9, Oficina Nacional de Procesos Electorales ONPE, Lima 2009, págs. 87–114; Virginie Laurent, *Indianité et mobilisations politico-électorales en Colombie. Quelle place pour la tradition dans un contexte de modernité?,* "Amérique Latine, Histoire et Mémoire

Paralelamente, en un trasfondo de "guerra de las imágenes"[22], la/os que defienden tales aspiraciones no dudan en proclamar sus pertenencias, étnicas y culturales, a través de una vestimenta reivindicada como tradicional, con plumas, ponchos o por medio del uso del pelo largo. Asimismo, durante los procesos de selección de candidatos en representación de las poblaciones indígenas y, de manera más general, en los períodos de campaña, numerosos usos de la "Colombia indígena" – como la ayuda de los médicos tradicionales o el uso de lenguas autóctonas – se suman a aspectos más corrientes de la actividad política electoral – como los mítines en la plaza pública o los mensajes de propaganda.[23]

No obstante, las opciones políticas indígenas también se caracterizan por su contacto con elementos que rebasan cualquier asignación comunitaria: por ejemplo, en cuanto al contenido de los proyectos que quieren encarnar, a los candidatos y asesores que agrupan en su seno, así como a las alianzas que concretan. Al lado de reivindicaciones de y para los indígenas, sus plataformas políticas incluyen cuestiones de orden nacional: fortalecer la democracia participativa en cada eslabón de la sociedad, fomentar la implementación de una economía solidaria, respaldar iniciativas a favor de la paz o apelar a una reforma agraria. De hecho, aparte de lo ventajoso que pueda revelarse el uso simbólico de la indianidad para conquistar votos, de ninguna forma es viable defender la tradición en beneficio de conductas de encierro y repliegue identitario. Sin duda, otra parte significativa de la fuerza de las organizaciones político-electorales indígenas está relacionada con su capacidad para convocar y convencer a amplios grupos en la sociedad, a los que también se proponen representar, ya no con base en una pertenencia étnica, racial o cultural, sino por estar afectados por los mismos problemas de exclusión que las poblaciones indígenas.[24]

Además de reflejarse en el contenido de los programas electorales, esta necesidad de componerse y captar votos entre un electorado de clases medias y urbanas, intelectuales o artistas sensibles a una "causa indígena" o, por lo menos, a "*otros modos de hacer política*", se traduce frecuentemente en una proximidad de los candidatos en representación de las poblaciones indígenas con otros tipos de asociaciones. Asociaciones surgidas entre una variada gama de sectores sociales y que – como las organizaciones campesinas y los sindicatos – defienden a quienes agrupan desde una perspectiva *gremial* o *de clase* antes que *étnica*, para enfrentar dificultades generadas por la marginalidad política, económica y/o social.

Les Cahiers ALHIM", núm 13, Université de Saint-Denis, Saint Denis 2007, págs. 123–148; Virginie Laurent, *Comunidades indígenas, espacios políticos y movilización electoral en Colombia, 1990–1998. Motivaciones, campos de acción e impactos,* ICANH-IFEA, Bogotá 2005.

[22] Serge Gruzinski, *La guerre des Images de Christophe Colomb à „Blade Runner" (1492–2019),* Fayard, Paris 1991.

[23] Virginie Laurent, *op. cit.*

[24] Virginie Laurent, *op. cit.*

Al respecto, puede mencionarse, por ejemplo, una de las más significativas victorias electorales de organizaciones indígenas: la llegada al poder, en el año 2000 en el departamento del Cauca, del primer gobernador indígena de la historia de Colombia (Floro Tunubalá). Cuando en agosto del mismo año se ratificó la candidatura de este líder guambiano al primer cargo departamental, se esperaba que él encanara a todos los que, hasta entonces, no tenían acceso al poder regional pero proponían unirse, más allá de cualquier pertenencia étnica u organizacional, alrededor de una misma fuerza. Constituido con este motivo, el Bloque Social Alternativo (BSA), multiétnico y heterogéneo, abarcaba numerosas asociaciones y sectores de índole local, subregional o regional, rurales o urbanos (organizaciones de campesinos, centrales obreras, sindicatos de profesores o personal de la salud, organizaciones de población negra, más algunos "liberales independientes") además de las organizaciones indígenas activas en el departamento.

Finalmente, es de resaltar que, al lado de líderes de ascendencia indígena, las fuerzas políticas indígenas agrupan entre sus filas a varios candidatos y elegidos no-indígenas. La mayoría de éstos apuntan a puestos de menor visibilidad: concejos municipales o asambleas departamentales. Pero algunos tienen aspiraciones mayores: las alcaldías de capitales departamentales como Bogotá o Medellín; ser concejal de Bogotá; adquirir una curul en la Cámara de Representantes a través de la circunscripción especial para comunidades afrocolombianas (en 1994, Zulia Mena, parlamentaria *negra,* fue elegida en nombre de la Alianza Social *Indígena*); o incluso aspirar al primer cargo de la República (en el 2006, la Alianza Social Indígena contó con un candidato – Antanas Mockus – para las elecciones presidenciales).

Primera década electoral indígena: balance matizado

Fundada en la doble apuesta de manifestar vínculos directos con los pueblos indígenas, pero también con preocupaciones que atañen a la sociedad en su conjunto –, la presencia de las fuerzas políticas indígenas se consolida en el escenario electoral al filo de los noventa. Entre todos los tipos de elecciones – municipales y departamentales, parlamentarias y presidenciales – se registran 32 elegidos de unas cuarenta candidaturas en 1991–92; más de 300 aspirantes y 191 elegidos en 1994; y más de 500 candidatos y cerca de 200 elegidos a finales de la década. Sin embargo, en términos generales el balance que se saca de dicha experiencia debe ser matizado.[25] Por un lado, sin duda, la dinámica

[25] Ver: Virginie Laurent, *Comunidades indígenas, espacios políticos…*, *op. cit.* Los datos electorales presentados aquí fueron colectados en la Registraduría Nacional del Estado Civil (o calculados por la autora desde esta misma fuente).

electoral dio lugar al fortalecimiento de la visibilidad de los pueblos indígenas en la sociedad y su conquista de un nuevo estatus en tanto actores políticos. No obstante, también reveló numerosas divisiones y falta de preparación por parte de las organizaciones y los líderes que pretenden representarlas, así como un margen de acción extremadamente restringido debido a su posición muchas veces minoritaria, cuando logran acceder a las corporaciones públicas. Este último aspecto podría contribuir a "legitimar" indirectamente un sistema en el que las opciones políticas indígenas tendrían acceso sólo en apariencia frente a las "leyes de la mayoría".

Por cierto, en oportunidades lograron combinarse los espacios de autogestión comunitaria con victorias electorales del movimiento indígena: por ejemplo, en algunos municipios del departamento del Cauca, donde desde 1994 alcaldes y concejales fueron mayoritariamente electos en nombre de las organizaciones políticas indígenas. En dichos casos, los planes de desarrollo municipales van de la mano con proyectos comunitarios implementados desde años anteriores – cuando la movilización indígena, sólida desde hace ya décadas en esta zona del país, aún no alcanzaba a proyectarse electoralmente – y se mantiene un contacto estrecho entre los cargos electos y los miembros de los *cabildos*. En otras circunstancias, coaliciones amplias entre diversos sectores populares, han permitido victorias significativas – tal como la que, en el 2000, permitió la elección del gobernador – indígena – del mismo departamento del Cauca, señalado en las páginas anteriores. No obstante, este tipo de logros son pocos, principalmente circunscritos a esta zona, cuna del movimiento indígena de los años setenta. En otras regiones del país, por el contrario, las dinámicas electorales indígenas suelen ser menos alentadoras, bien sea porque la relación de fuerzas frente a otras agrupaciones políticas no es favorable o porque reflejan, ante todo, una relación costo-beneficio entre candidatos y organizaciones indígenas sin realmente permitir la construcción de un proyecto político claro. Paralelamente, incluso en el Cauca, la experiencia electoral indígena ha dado lugar a un fenómeno cíclico de coaliciones preelectorales/rupturas postelectorales que tienden a comprobar lo difícil que resulta la apuesta de cimentar alianzas – tanto entre sectores indígenas como con no-indígenas.[26]

En términos más generales, por vía de la movilización electoral, se trata de ser parte de un sistema hasta ayer criticado como cerrado, hoy renovado – oficialmente – en términos de amplitud y democracia, para asegurar una "presencia indígena" en cargos ejecutivos o legislativos. Esta forma – novedosa para las poblaciones indígenas – de hacer política, sin embargo, contribuye a modificar la naturaleza de las relaciones entre bases comunitarias, organizaciones y líderes, por medio del recurso a la representación y al voto, excluyendo mecanismos

[26] Virginie Laurent, *Comunidades indígenas, espacios políticos...*, *op. cit.*

de decisiones más expandidos entre éstas y respaldados por la participación directa y el consenso. Con esta delegación del poder – y sobre todo cuando se compite para cargos de índole regional o nacional –, se hace necesario depositar la confianza en individuos, recomendados seguramente por las organizaciones indígenas, pero a veces poco o mal conocidos, que no siempre están a la altura de las esperanzas: porque se alían con los enemigos políticos de antes o porque "no hacen nada", porque no respetan sus compromisos o porque faltan a las directivas de sus grupos políticos, porque no están suficientemente capacitados o porque caen en la corrupción. En respuesta, los elegidos de las organizaciones indígenas por su parte, aluden a la falta de recursos, su "limitado" margen de acción, la necesidad de tomar decisiones rápidas que no siempre alcanzan a ser sometidas a la consulta de todos los que se proponen representar y/o al carácter "mixto" de sus pertenencias y su electorado. En función de las circunstancias, harán énfasis en uno u otro de los componentes de su ser en cuanto *ciudadano/colombiano/indígena*, así como en el hecho de haber sido respaldados por votantes indígenas y no-indígenas. Por último, a pesar de estos obstáculos, los elegidos indígenas insisten en cierta capacidad de control que se logra ejercer – desde los órganos legislativos – frente a las otras fuerzas políticas.[27]

2003–2010: LA OPCIÓN ELECTORAL INDÍGENA CUESTIONADA

Independientemente de revelar efectos moderados, como se señaló, la experiencia electoral indígena se concretó, a lo largo de los noventas, por medio del aumento sin interrupción del número de sus elegidos entre los años 1994 y 2002. En el año 2003, sin embargo, por primera vez en una década, las opciones políticas indígenas acusaron una sensible caída – con la pérdida de cuarenta y seis curules locales y departamentales. Esta misma tendencia se repitió y se tradujo en una baja considerable de los sufragios expresados a favor de las organizaciones ASI y AICO con motivo de las elecciones parlamentarias de 2006 y 2010.[28]

Reforma política, vida y ¿muerte? de las fuerzas políticas indígenas

Más allá de la serie de dificultades señaladas, perceptibles en el seno del movimiento indígena, para ejercer el poder desde el ámbito electoral (falta de preparación, divisiones internas, ausencia de un proyecto político claro y unificado, entre otros), este retroceso parece explicarse, en parte, por la introducción de una serie de cambios en el sistema electoral colombiano – más precisamente

[27] Virginie Laurent, *op. cit.*
[28] Virginie Laurent, *op. cit.*

en cuanto a los procedimientos utilizados para la elaboración de las listas, el conteo de los votos y la repartición de las curules. Entre otras medidas implementadas – según sus defensores – para evitar la dispersión y las "microempresas electorales", pero que – para sus detractores – significan una amenaza para la sobrevivencia de los partidos pequeños – entre los cuales están las opciones políticas indígenas –, el Acto Legislativo 01 – o "reforma política" de 2003 – impuso a las fuerzas en competición la necesidad de obtener un número mínimo de votos (umbral) para que puedan conservar su personería jurídica.[29]

Sin tardar, dicha medida tuvo un impacto directo, tanto sobre las estrategias, como sobre los resultados electorales de las organizaciones y los líderes indígenas. Por un lado, frente a la imposibilidad de obtener un número de votos suficientes para asegurar la elección de sus candidatos en el marco de la circunscripción ordinaria, la ASI y el movimiento AICO procedieron a una "táctica de retaguardia" basada en recurrir, de forma prioritaria, a las circunscripciones especiales. Así las cosas, con motivo de las elecciones legislativas de 2006, el Movimiento de Autoridades y la Alianza Social Indígena juntaron cuatro candidatos para la circunscripción especial indígena: Ramiro Estacio (9.901 votos) y Lorenzo Almendra (6.926) en representación del primero; Jesús Enrique Piñacué (24.196) y Eulalia Yagari (9.123), con un aval de la segunda. En dos oportunidades anteriores (1998 y 2002), sin embargo, Jesús Enrique Piñacué había sido candidato – y había salido elegido, con alta votación – en nombre de la ASI dentro de la circunscripción ordinaria.[30]

Paralelamente, estas mismas elecciones dejaron al descubierto un problema sin precedentes, en tanto que los representantes de las organizaciones políticas indígenas, como los organismos electorales, se dieron cuenta que el "voto en blanco" superaba el número de sufragios expresados a favor de uno u otro de los candidatos inscritos en la circunscripción especial[31]. Situación inesperada que, según la Constitución de 1991, tendría como consecuencia la necesidad de repetir las elecciones y frente a la cual quedaría, sin embargo, una duda por resolver: saber cuáles serían, en tal caso, los candidatos autorizados a tomar parte en la nueva batalla. En efecto, de las dos organizaciones, sólo la ASI tendría asegurada la posibilidad de seguir existiendo como "partido indígena". Por su parte, el Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia correría el riesgo de ser tachado del mapa político por no haber alcanzado el umbral requerido. Para resolver esta imprevista complicación, se organizó entonces una mesa

[29] Sobre la reforma política de 2003 y algunos de sus efectos generales, ver por ejemplo Hoskin y García 2006, Rodríguez Pico 2005, Rodríguez Raga 2005.

[30] En las elecciones de 2002, Jesús Enrique Piñacué había alcanzado 83.594 votos.

[31] „Contra" los candidatos inscritos en la circunscripción especial, el voto en blanco recogió 59.67% de los sufragios (información recuperada de la Registraduría Nacional del Estado Civil, fuente: www.registraduria.gov.co/reselec2006/0312/index.htm, consultada en marzo 2006.

de concertación entre funcionarios de la *Registraduría Nacional del Estado Civil* y del Consejo Nacional Electoral y representantes de las organizaciones indígenas, durante la cual estos últimos unieron sus voces para impedir la convocatoria de nuevas elecciones. Sin embargo, fundaron sus discursos en diferentes argumentaciones: mientras el Movimiento de Autoridades rechazaba contundentemente la validez del *umbral* para la circunscripción especial, la Alianza Social Indígena no asumía ninguna posición al respecto. De hecho, la pérdida de la curul reclamada por AICO significaría su conquista para la ASI.

Después de varias semanas de negociaciones con el Consejo Nacional Electoral, el Movimiento de Autoridades logró finalmente salvar su personería jurídica: en común acuerdo se admitió que la condición del número mínimo de votos no se aplica para la circunscripción electoral especial.[32] Independientemente de la salvación del Movimiento de Autoridades, este pleito demuestra la manera cómo las reglas del juego electoral – definidas por la mayoría no-indígena en el Congreso – pueden influir en la vida – o muerte – de las organizaciones políticas indígenas.

¿"PARTIDOS DE INDIOS" VERSUS "PARTIDOS CON INDIOS"?

Por otra parte, dados los límites del potencial electoral de estas mismas organizaciones, varios candidatos indígenas – entre los cuales hay algunos dotados de una trayectoria larga en el movimiento indígena y en el escenario electoral – acudieron a fuerzas políticas más amplias con el fin de ganarse un mayor respaldo. De esta forma, los preparativos de las elecciones legislativas de 2006 dieron lugar a una nueva configuración: después del auge de las organizaciones político-electorales indígenas en la década de 1990, partidos – no específicamente o explícitamente indígenas – de varias inclinaciones "izquierda-derecha", llegaron a contar con la presencia de "sus propios" candidatos indígenas entre sus filas – obviamente sin por ello asegurar su elección. Para dicha oportunidad, en efecto, tres líderes indígenas exmiembros del Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia (Floro Tunubalá) y de la Alianza Social Indígena (Francisco Rojas Birry y Gerardo Jumí), fueron candidatos al Senado en nombre del Polo Democrático Alternativo – principal partido de la izquierda colombiana, que encarna una fuerte oposición frente a los gobiernos del presidente Álvaro Uribe (2002–2006, 2006–2010) y de su sucesor, Juan Manuel Santos (2010–2014). Asimismo, una mujer de ascendencia arhuaca, Belkis Izquierdo, se inscribió para la Cámara de Representantes en nombre de la organización Cambio Radical – por su parte cercana a éstos. Ninguno de estos candidatos, sin embargo, salió elegido.

[32] Comunicado del Consejo Nacional Electoral recuperado de www.registraduria.gov.co, consulta: 12 de abril de 2007.

Por el contrario, una candidata – wayúu – del Polo (Orsinia Polanco), fue electa como Representante a la Cámara después de haberle ganado a otra candidata wayúu de la Alianza Social Indígena (Rosa Iguarán) dentro de la circunscripción especial indígena. Sin duda, este último punto es importante relacionar con otra novedad que trajo la reforma política de 2003 y que invita de nuevo a medir el impacto de esta última en el funcionamiento de las circunscripciones especiales. De hecho, si bien en los primeros años que siguieron la adopción de la Constitución de 1991, se aseguraba la ganancia de las curules a los candidatos que reunían la mayor cantidad de votos expresados a su favor – a título personal –, la preocupación por la disciplina partidaria – con la constitución de listas únicas por partido – sugerida por la reforma, contribuyó a modificar dicha regla; hoy en día, resultan electas en el marco de las circunscripciones especiales las personas que obtienen la mayor cantidad de votos, pero ya no en valor absoluto sino entre las organizaciones que se aseguran la mayor votación.

A su vez, las elecciones municipales y departamentales de octubre 2007 revelaron, unos meses después, el alcance de la reforma electoral de 2003 sobre las dinámicas de las opciones políticas indígenas. De hecho, la Alianza Social Indígena recuperó una serie de curules pérdidas en las contiendas anteriores, pero a costa de una distribución – poco selectiva – de avales a numerosos candidatos. En algunos casos, el hecho de "prestar su nombre" a candidatos conocidos en el escenario electoral, pero aislado de los principales partidos políticos, permitió multiplicar las victorias de las organizaciones indígenas, en ciertas oportunidades, de manera especialmente significativa. Así las cosas, la Alianza Social Indígena ganó la Alcaldía de Bogotá (con Antanas Mockus) en el 2000 y la de Medellín (con Sergio Fajardo), en el 2003, y (con su sucesor, Alonso Salazar) en el 2007. No obstante, como "contraparte" – a nivel no sólo nacional, sino también departamental y municipal–, se plantea la pregunta del compromiso de estos elegidos "convertidos de última hora", frente a las organizaciones que supuestamente representan.[33]

Congreso 2010: las circunscripciones electorales especiales a prueba

Por último, las elecciones parlamentarias de 2010 se mostraron interesantes en cuanto a la definición de las listas en competición, los resultados que

[33] En algunas ocasiones – como ocurrió con el respaldo de la ASI a los candidatos presidenciales Antanas Mockus (2006) y Sergio Fajardo (2010) –, la cuestión de los avales originó fuertes desacuerdos y peleas internas que dieron lugar a disidencias (ver más adelante). Al respecto ver por ejemplo *Tensiones electorales dividen al Movimiento Social Indígena*, recuperado de http://www.eltiempo.com/elecciones2010/tensiones-electorales-dividen-al-movimiento-social-indigena_7018489–1 el 25.01.2010; *De la Minga al Senado*, recuperado de http://www.lasillavacia.com/historia/7108 el 3.02.2010

originaron y las reflexiones que estos últimos, por lo tanto, sugieren acerca de la validez de las circunscripciones especiales para asegurar la representación de los grupos étnicos.

Como era de esperarse, varios candidatos apostaron al Senado dentro de la circunscripción especial, a través de las organizaciones ASI y AICO[34] – en otras palabras, las únicas organizaciones que se caracterizan por su permanencia en la palestra electoral del país desde principios de los noventa. Sin embargo, igualmente, sobresalió una lista encabezada por una destacada lidereza indígena nasa del Cauca, Aída Quilcué, quien fue respaldada, en disidencia de la ASI, en nombre de un llamado Movimiento Social e Indígena.[35] Por otra parte, en esta misma oportunidad se afirmó una tendencia perceptible ya desde la anterior elección de Congreso, en el 2006: la multiplicación de ambiciones de acceder a las curules reservadas desde fuerzas políticas varias sin relación – ni explícita, ni aparente – con el movimiento indígena.[36] Así las cosas, además de las organizaciones que se afirman como indígenas (AICO, ASI, MSI), numerosas otras candidaturas se registraron – dentro de la misma circunscripción – con un aval del Polo Democrático Alternativo y del llamado Partido de Integración Nacional (PIN).[37] Este mismo fenómeno se observó, además

[34] Por la ASI compitieron Marco Aníbal Avirama (5.899 votos), María Clemencia Ramírez (5.246) y Hernando Chindoy (4.595); por el Movimiento AICO, se presentaron Germán Bernardo Carlosama (14.145 votos), Floro Alberto Tunubalá (4.084) y Ernesto Hernández Jusayu (1.486).

[35] A pocas semanas de las elecciones, un amplio sector de las comunidades y organizaciones indígenas del Cauca (encabezado por el Consejo Regional Indígena del Cauca y una de sus principales „subregionales", la llamada Asociación de Cabildos Indígenas del Norte ACIN) optó por salirse de la ASI dada su oposición a la decisión de la directiva de la organización de respaldar al candidato presidencial Sergio Fajardo – considerado como „uribista" y „neoliberal" por estos mismos sectores. Por recolección de firmas – otra modalidad, alterna a la del aval, para hacer posible la inscripción de candidatos en las contiendas electorales –, la que hasta entonces era candidata al Senado en nombre de la Alianza Social Indígena, se convirtió en candidata al Senado en nombre del Movimiento Social Indígena. Dicha candidata, quien fue „Consejera Mayor" del CRIC del 2007 al 2009, había logrado una visibilidad nacional en los meses anteriores por haber liderado una gran movilización indígena a finales del 2008 (ver más adelante).

[36] Sobre este punto, vale la pena anotar que, independientemente de todas las divergencias entre las organizaciones indígenas AICO, ASI y MSI, éstas propusieron listas encabezadas por personas cuyas trayectorias se distinguen – aunque sea en variados grados – por su cercanía y acompañamiento al movimiento indígena. Por el contrario, las listas de las demás fuerzas políticas en competición en la circunscripción especial indígena para Senado fueron conducidas por figuras desconocidas y ajenas a los procesos organizativos y reivindicativos indígenas de las últimas décadas. Para una mirada sobre los perfiles de estos candidatos, consultar el portal Congreso Visible (www.congresovisible.org).

[37] También presente en las circunscripciones ordinarias, el PIN fue fuertemente cuestionado por ser considerado organización prestanombre para políticos paramilitares investigados por la justicia. Al respecto, ver por ejemplo *El tarjetón cuestionado*, fuente: http://www.lasillavacia.com/historia/6540, consulta: 7 de febrero de 2010.

en el marco de la competición para la Cámara de Representantes: fuera de las listas presentadas por el movimiento AICO y la ASI, la circunscripción especial indígena contó también con la inscripción de candidatos en la contienda electoral con un aval del Polo Democrático Alternativo.

Con base en estas aspiraciones, los resultados de dichas elecciones revelaron unas aparentes incongruencias que se destacan del uso de las circunscripciones especiales veinte años después de su aprobación. Por un lado, llevan a plantear la necesidad de (re)definir la reglamentación de dichos distritos electorales oficialmente adoptados para asegurar la representación de los grupos étnicos, pero que, en las prácticas de las últimas elecciones parlamentarias, tienden a demostrar las posibles desviaciones de este principio de "ventaja comparativa" para las poblaciones en cuestión. Por otro lado, invitan a medir nuevamente el peso de la reforma política de 2003 en el funcionamiento de estas mismas circunscripciones, y a conocer más a profundidad sus consecuencias en términos de dinámicas y estrategias, no sólo de las organizaciones indígenas sino también de las fuerzas políticas en general.

Al respecto, en primer lugar, es de señalar la flagrante falta de correlación que se pudo percibir entre el número de votos obtenidos por la/os candidata/os en competición desde dichas circunscripciones, y su eventual elección. A pesar de haber logrado la mayor cantidad de votos entre los competidores (14.361 votos), pero dado que su organización apenas llegó en cuarta posición, la candidata del MSI no alcanzó una curul en el Senado. Éstas fueron asignadas, entre las fuerzas políticas ganadoras, a los candidatos que pudieron reunir la más alta votación. Así las cosas, con 5.899 votos y 14.145 votos respectivamente, Marco Anibal Avirama (ASI), y Germán Bernardo Carlosama (AICO) se convirtieron en senadores de la República, aunque los sufragios expresados a su favor estuvieran por debajo de la votación conseguida por Aída Quilcué.

En segunda instancia, es de subrayar la forma cómo, ya por segunda vez consecutiva y con base en la misma lógica asociada a la repartición de curules en función de los resultados de las organizaciones – y no de los candidatos –, uno de los candidatos del Polo Democrático Alternativo (Hernando Hernández) ganó la única curul indígena de la Cámara de Representantes en detrimento de los candidatos inscritos en nombre de la ASI y AICO. De mucha mayor amplitud que estas últimas, y a la manera de una "competencia desleal", el principal partido de la izquierda colombiana ganó de lejos dentro de la circunscripción especial, con 50.370 votos a cambio de 25.663 votos y 17.836 votos para las organizaciones indígenas ASI y AICO.

Finalmente, pueden mencionarse una serie de dudas enfocadas en la pedagogía electoral que, igualmente, surgieron a raíz de las últimas elecciones de Congreso frente a la dificultad del manejo que implica para los votantes el

complejo y poco explícito diseño del tarjetón utilizado desde el año 2006.[38] En éste se presentan unas casillas a los electores, quienes deben marcarlas con una equis en función de sus preferencias. En ninguna parte, sin embargo, aparecen en dicho tarjetón el nombre de los partidos o la foto de los aspirantes – sino solamente los logos de las fuerzas en competición y un número atribuido a cada candidato. Primera característica que, dada la cantidad de opciones, puede prestarse para confusiones: no todos los electores recuerdan el número de los candidatos a la hora de votar; tampoco todos pueden identificar fácil el logo de las fuerzas políticas.

Sumado a lo anterior, es de anotar que, tanto para Senado como para Cámara se juntan, en una misma plancha, las casillas correspondientes a las diferentes circunscripciones (nacional ordinaria, nacional especial indígena, nacional especial para comunidades afrocolombianas). Concretamente, esto se traduce en la repetición de algunas casillas, tal como las que se refieren a partidos en competición en una(s) y otra(s) de las circunscripciones o a la opción del "voto en blanco". Elementos que pueden generar desconcierto entre los electores y consecuencias – a veces inesperadas – para las fuerzas políticas. De hecho, por un lado, son muchos los votos nulos que se contabilizan debido a una doble o triple votación – errónea e indebida – realizada para cada una de las posibles circunscripciones de una misma corporación (Senado o Cámara).[39] Por otro lado, es posible pensar que no todos los sufragios expresados a favor de los partidos no indígenas inscritos – también – en las circunscripciones indígenas, van intencionalmente dirigidos a respaldar opciones de representación de los pueblos indígenas; por el contrario, entre los resultados es importante tener en cuenta unos cuantos errores de los votantes, aunque, por cierto, sea imposible contabilizarlos.

---

[38] Para hacerse una idea de las controversias desatadas por dicho tarjetón se puede traer a colación, por ejemplo, la posición de Arlene Tickner, profesora e investigadora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, quien, al haber ejercido su derecho al voto en Colombia por primera vez el domingo 12 de marzo de 2010, hizo saber que se preguntó cómo pueden considerarse totalmente libres unas elecciones ¡para las cuales se requiere el equivalente de un título universitario para manejar los tarjetones! (Boletín "De Política", no 35, Bogotá, Universidad de los Andes, 20 de marzo de 2010); sobre este mismo aspecto, respecto a la introducción del nuevo tarjetón en las elecciones anteriores, ver también http://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_legislativas_de_Colombia_de_2006.

[39] Al respecto, es de anotar que, de los 718.349 votos expresados en total en la circunscripción especial para Cámara, sólo 205.442 fueron válidos – entre los cuales, 111.573 fueron considerados „en blanco indígenas" por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

"El proyecto indígena no se reduce a la participación electoral"[40]

Independientemente de todos obstáculos y cuestionamientos que despierta la experiencia electoral del movimiento indígena colombiano, una característica de éste último reside, sin duda, en su cohesión relativa y su capacidad para liderar dinámicas de *resistencia* de por sí menos institucionalizadas pero consideradas más eficaces. Si bien éstas fueron muy presentes entre los repertorios de acción de sus inicios en los años setenta y ochenta, también se han visto con fuerza en el periodo que siguió tras la adopción de la opción multicultural con la Constitución de 1991. Reivindicadas desde entonces como *Mingas*, dichas movilizaciones se efectúan no sólo para hacer frente a distintos tipos de adversarios – como los actores armados, las leyes del mercado, los terratenientes o el Estado –, sino también con el objetivo de estimular espacios de diálogos y debate político amplios, directos y participativos, para la construcción de *otra sociedad*.

Al respecto, la llamada *Minga Nacional de Resistencia Indígena y Popular* iniciada 12 de octubre de 2008 constituyó, sin duda, un hito significativo en cuanto a la solidez de las organizaciones indígenas para convocar – a poblaciones indígenas y no-indígenas – y demostrar una interesante relación de fuerzas frente al Estado – en este caso, en especial, frente al presidente Álvaro Uribe (2002–2010).[41] En esta fecha conmemorativa de la llegada española a América, se inició una marcha multitudinaria que se desplazó del suroccidente colombiano hasta Bogotá, motivando entre sus filas no sólo la agrupación de indígenas de varias regiones del país sino también la presencia de afrocolombianos, campesinos, estudiantes, mujeres – además de múltiples otros simpatizantes. A través, tanto del contenido de sus reivindicaciones como de la forma en la que vino desarrollándose en estas seis semanas, dicha Minga reflejó fuertes tensiones entre gobierno y políticas "uribistas" por un lado, e intereses compartidos entre estos diversos sectores populares – entre los cuales los indígenas aparecen en primera línea, por otro lado.

---

[40] Posición expresada – entre otros – por Manuel Santos Poto, electo en la Asamblea Departamental del Cauca en nombre de la Alianza Social Indígena (1994–1997), grabación y apuntes personales de la autora, Caloto-Cauca (Colombia), 12.10.1996.

[41] Entre estas numerosas movilizaciones, pueden destacarse como las más „visibles" en los últimos años, las siguientes: el bloqueo de la vía Panamericana realizado en junio 1999; las operaciones de lucha por la tierra reanudadas a partir del 2005 en el norte del departamento del Cauca; y, sobre todo, la gran marcha conocida como *Minga por la vida, la justicia, la alegría, la autonomía y la dignidad*, llevada a cabo por las organizaciones indígenas del Cauca para unir las ciudades de Popayán y Cali en septiembre 2004 (ver Laurent 2005). Sobre las múltiples denuncias y acciones llevadas por el movimiento indígena colombiano en contravía de las políticas implementadas por los gobiernos sucesivos desde la aprobación de la Constitución de 1991, y sobre la Minga de 2008 en especial, consultar www.cric-colombia.org, www.nasaacin.org], www.onic.org.co], www.aicocolombia.org, así como el portal de información www.etniasdecolombia.org

De hecho, en un contexto de "agitación social" marcado por una serie de paros a nivel nacional[42], los integrantes de la Minga articularon sus peticiones no sólo con base en reivindicaciones específicamente relativas a las poblaciones indígenas, como el cumplimiento de los acuerdos previamente firmados entre representantes del Estado y organizaciones indígenas; la derogatoria de leyes – llamadas "del despojo" – que afectan a las poblaciones indígenas aprobadas sin consulta previa a estas últimas; el respeto a la autonomía territorial indígena y las autoridades tradicionales; y la firma de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. También incluyeron peticiones más amplias, expresadas en contra de la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Colombia y Estados Unidos; como marca de oposición al terror y a la guerra; y a favor del respeto a la vida y a los derechos humanos. Paralelamente, en varios aspectos, la Minga tendió a comprobar una capacidad de presión de las organizaciones indígenas para hacerse – sino escuchar, por lo menos – oír, en una relación que quisieron plantear "*de autoridad a autoridad*".[43] Después de responder a la movilización por la vía de la represión – lo cual originó fuertes polémicas por la desproporción de los medios y procedimientos policíacos empleados –, el presidente Uribe accedió a las solicitudes de los *mingueros* en relación con el despeje de espacios de interlocución y negociación, espacios por medio de los cuales se tendrían en cuenta sus demandas y se fijarían los términos de una serie de políticas públicas para los pueblos indígenas. Tanto desde el llamado "territorio de convivencia, diálogo y negociación" del resguardo indígena de la María – en el Cauca – como en recintos de concertación abiertos en Bogotá, se organizaron jornadas de reuniones, en las que participaron gran parte de los ministros, al lado del presidente de la República.[44]

De allí, frente a la idea de que, "debate sí hubo, pero no diálogo", con base en dichos encuentros se tomó la determinación de seguir "caminando la palabra", es decir mantener foros de discusión abierta *entre todas y todos en Colombia*, para avanzar en la elaboración de un proyecto de país alternativo – más allá, pero no necesariamente del todo al margen de la vía electoral.[45]

---

[42] La movilización indígena inició en un momento en el que se estaban llevando a cabo una serie de paros en el país: corteros de caña de azúcar – en su mayoría afrocolombianos –, empleados de la rama judicial, transportadores, estudiantes y miembros de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

[43] En años anteriores, el Movimiento de Autoridades había planteado este tipo de relación con motivo de una visita del presidente de la República Belisario Betancur a las comunidades indígenas del resguardo de Guambía en el Cauca. Ver: Virginie Laurent, *Comunidades indígenas, espacios políticos…*, *op. cit.*

[44] La primera reunión fue realizada el 26 de octubre de 2008 con la presencia del presidente de la República, y fue transmitida en directo por el llamado Canal Institucional de la televisión colombiana; la segunda, con un comité más restringido, tuvo lugar el 22 de noviembre, y contó con la presencia de la mayoría de los ministros del gabinete (interior, defensa, hacienda, agricultura, educación, salud y protección social, medio ambiente, minas y cultura).

[45] Al respecto, vale la pena subrayar que varios de los líderes de la *Minga* iniciada en el 2008, fueron también candidatos en las elecciones parlamentarias de 2010.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

La mirada paralela a la experiencia de la Minga – y demás movilizaciones realizadas por vías de hecho – y a la forma cómo, desde principios de los noventa, las organizaciones indígenas han demostrado su interés por acceder a la representación política a través de los procesos electorales, parece revelar los términos de una sutil apuesta. Por un lado, sin duda, se evidencia la institucionalización relativa del movimiento indígena –siendo entendida ésta como la consecuencia no sólo del reconocimiento oficial de la multiculturalidad y de la apertura de nuevos espacios de participación bajo el enfoque diferencial, sino también como la propia aceptación y uso, entre las poblaciones indígenas, de los mecanismos de acceso al poder válidos a nivel nacional. No obstante, por otro lado, se entienden las estrategias electorales como una herramienta suplementaria a favor de un proyecto político indígena más amplio. Proyecto político indígena que, ante todo, apuntaría a contribuir al fortalecimiento democrático y a la construcción de una fórmula política, económica y social incluyente y equitativa que, a la vez, buscaría velar para que se pueda "seguir existiendo como pueblos".[46]

Frente a este reto quedan, sin embargo, una serie de dudas abiertas, tanto en cuanto a los repertorios de acción del movimiento indígena y sus posibles alcances y límites, como, de manera más específica, dudas relativas a la forma como seguirá abordando su paso por el escenario electoral.

En primer lugar, se plantea la pregunta de saber cómo asegurar que la competencia llevada desde el escenario político-electoral esté efectivamente ligada a la "lucha indígena de base"; de hecho, en cierta medida, las organizaciones político-electorales indígenas y las personas que participan de éstas actúan en un ámbito que va más allá del de las comunidades y organizaciones, en algunos casos con estrategias claramente partidarias. Paralelamente, uno puede interrogarse sobre la viabilidad en el mediano plazo del proyecto de la *Minga* como opción de debate más eficaz que la representación vía las elecciones. Por cierto, la iniciativa se plantea como un amplio foro social a favor de la construcción y/o el fortalecimiento de la democracia. No obstante, algunos episodios de la experiencia política surgida alrededor de las organizaciones indígenas de las últimas décadas han tendido a revelar el carácter precario de las alianzas concretadas entre grupos variados cuyos intereses no siempre son del todo convergentes.[47] Asimismo, queda por examinar la capacidad reactiva y aglutinadora del movimiento indígena más allá del caso del departamento

[46] Posición expresada en varias intervenciones durante el Congreso del Consejo Regional Indígena del Cauca CRIC, La María-Piendamó (Cauca), 1.05.2009 (grabaciones y notas de campo de la autora).

[47] Virginia Laurent, *op. cit.*

del Cauca, de por sí emblemático en relación con los posibles logros políticos indígenas, pero, a la vez, relativamente atípico a nivel nacional. En efecto, de manera más general, en el país parece ir perfilándose una diferencia marcada entre acciones colectivas realizadas en variados frentes (acción contestataria por vías de hecho, resistencia pacífica, participación electoral) por este movimiento bastante sólido – independientemente de todas diferencias internas – y la existencia de múltiples organizaciones regionales, mucho más débiles tanto frente a los actores armados como frente a las nuevas herramientas estatales.

Desde otro ángulo, hay que tener en cuenta la forma cómo las organizaciones surgidas del movimiento indígena continuarán adaptándose a las exigencias electorales en la condiciones impuestas por la reforma política del 2003. Por un lado, queda por averiguar si, más allá de las políticas de cuotas que aseguran oficialmente su presencia en el Congreso a través de las circunscripciones especiales, alcanzarán a mantenerse en el escenario electoral – y en este caso, a qué costo. Al respecto, se presenta la cuestión del equilibrio entre sus posibilidades y resultados a nivel nacional y a escala municipal y departamental. A la vez, se hace necesario saber si, más allá de sus estrategias de repartición de avales, lograrán mantenerse, por largo tiempo, en el juego político y consolidarse como fuerzas sólidas independientes con capacidad de representación y participación. Paralelamente, conviene examinar si se optará por hacer alianzas y, en tal caso, con qué sectores sociales y políticos: alianzas entre organizaciones indígenas y/o alianzas con partidos más amplios que se reclaman como "alternativos", pero no se adscriben a ninguna afirmación identitaria. Por otro lado, está al orden del día la cuestión más amplia de la eficacia y pertinencia de las circunscripciones electorales especiales y en especial, la reglamentación de su funcionamiento – para garantizar no sólo una inclusión diferencial de principio sino también una representación efectiva de los grupos que le conciernen.

BIBLIOGRAFÍA

Alianza Social Indígena – ASI (s. f.), *Perfil político y programa de la ASI,* Mimeo, Bogotá.

Anderson Benedict, *Imagined Communities. Reflection on the origin and spread of nationalism,* Verso Edition, London 1983.

Bayart Jean François, *L'illusion identitaire,* Fayard, Paris 1996.

Bonilla Víctor Daniel, *Itinerario de una militancia paralela: la lucha por los derechos indígenas y la lucha por la democratización en Colombia*, en: G. Grunberg (comp.), A. Barabas, M. Bartolomé, S. Nahmad (eds), *Articulación de la diversidad. Tercera reunión de Barbados*, Abya-Yala, Cayambe 1995.

Consejo Regional Indígena del Cauca – CRIC, periódico *Unidad Álvaro Ulcué,* CRIC, Popayán 1986–1987.

Cunin Elisabeth, *Identidades a flor de piel,* IFEA, ICANH, Universidad de los Andes, Observatorio del Caribe colombiano, Bogotá 2005.

Dahl Robert, *Polyarchy. Participation and Opposition,* Yale University Press, New Haven 1971.

Findji María Teresa, *Movimiento social y cultura política: apuntes para la historia del Movimiento de Autoridades Indígenas en Colombia*. Ponencia presentada al *Congreso Nacional de Historia. Cultura política, movimientos sociales y violencia en la historia de Colombia,* Bucaramanga 1993.

García Miguel, Hoskin Gary, *La reforma política de 2003. ¿La salvación de los partidos colombianos?,* CESO, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes y Fundación Konrad Adenauer, Bogotá 2006.

Gómez John Harold, Roldán Roque (comp.), *Fuero indígena,* Ministerio de Gobierno, Dirección General de Asuntos Indígenas, Plan Nacional de Rehabilitación, Bogotá 1994.

Gros Christian, *Políticas de la etnicidad. Identidad, Estado y modernidad,* ICANH, Bogotá 2000.

Gros Christian, *Colombia indígena,* Cerec, Bogotá 1991.

Gruzinski Serge, *La guerre des Images de Christophe Colomb à "Blade Runner" (1492–2019),* Fayard, Paris 1991.

Hobsbawm Eric, Ranger Terence (coords.), *The Invention of Tradition,* Cambridge University Press, Cambridge 1983.

Kymlicka Will, *Ciudadanía multicultural,* Paidos, Buenos Aires 1995, 1996.

Laurent Virginie, *Con "bastones de mando" o en el "tarjetón". Movilizaciones políticas indígenas en Colombia*, "Colombia Internacional", núm 71, Universidad de los Andes, Bogotá 2010.

Laurent Virginie, *Movimiento indígena y retos electorales en Colombia. Regreso de lo "indio" para una apuesta nacional*, "Revista Elecciones", núm. 9, Oficina Nacional de Procesos Electorales ONPE, Lima 2009.

Laurent Virginie, *Entre la participación y la representación: retos y dilemas de la movilización indígena en Colombia y la zona andina*, en: J. Massal (comp.), *¿Representación o participación?: los retos y desencantos andinos en el siglo XXI*, Universidad Nacional de Colombia, IEPRI, IFEA, Bogotá 2008.

Laurent Virginie, *Indianité et politique en Amérique latine. Variations andines autour d'un phénomène continental*, "Transcontinentales", núm. 4, Maison des Sciences de l'Homme, Paris 2007.

Laurent Virginie, *Indianité et mobilisations politico-électorales en Colombie. Quelle place pour la tradition dans un contexte de modernité?,* "Amérique Latine, Histoire et Mémoire Les Cahiers ALHIM", núm 13, Université de Saint-Denis, Saint Denis 2007.

Laurent Virginie, *Comunidades indígenas, espacios políticos y movilización electoral en Colombia, 1990–1998. Motivaciones, campos de acción e impactos,* ICANH-IFEA, Bogotá 2005.

Le Bot Yvon, *Violence de la modernité en Amérique latine. Indianité, société et pouvoir*, Karthala, Paris 1994.

León Jorge, *Los pueblos indígenas y su participación gubernamental en Ecuador*, 2002–2003, en: J. León, F. Patzi, R. Orellana *et al.*, *Participación política, democracia y movimientos indígenas en los Andes*, IFEA-PIEB-Ambassade de France en Bolivie, La Paz 2005.

Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia – AICO, *Estatutos,* Mimeo, El Corzo, Guachucal, Nariño 1994.

Pitkin Hanna, *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1985.

Poutignat Philippe, Streiff-Fenart Jocelyne, *Théories de l'ethnicité,* PUF, Paris 1995.

Rodríguez Pico, Clara Rocío, *La reforma política de 2003: motivaciones, definiciones y contenido*, en: C. R. Rodríguez y E. Pizarro (eds.), *Los retos de la democracia. Viejas y nuevas formas de la política en Colombia y América Latina*, Fundación Foro por Colombia, Fundación Heinrich Böll, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá 2005.

Rodríguez Raga, Juan Carlos, *Incentivos y estrategias electorales: el caso del Senado colombiano*, en: C. R. Rodríguez y E. Pizarro (eds.), *Los retos de la democracia. Viejas y nuevas formas de la política en Colombia y América Latina*, Fundación Foro por Colombia, Fundación Heinrich Böll, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá 2005.

Sánchez Enrique (comp.), *Derechos de los Pueblos Indígenas en las Constituciones de América Latina,* Disloque Editores, Bogotá 1996.

Santana Roberto, *Les Indiens d'Equateur, citoyens dans l'ethnicité ?,* CNRS, Toulouse 1994.

Van Cott Donna Lee, *Cambios institucionales y partidos étnicos en América Latina*, "Análisis Político", núm. 48, IEPRI-Universidad Nacional de Colombia, Bogotá 1992.

Van Cott Donna Lee (ed.), *Indigenous peoples and democracy in Latin America*, San Martin's Press, New York 1995.

Yashar Deborah, *Indigenous politics and democracy: contesting citizenship in Latin America,* Kellogg Institute, Indiana, Notre Dame 1997.

Wieviorka Michel, *La démocratie à l'épreuve. Nationalisme, populisme, ethnicité,* La Découverte, Paris 1993.

Wills María Emma, *Inclusión sin representación. La irrupción política de las mujeres en Colombia 1970–2000,* Norma, Bogotá 2007.

SLOBODAN S. PAJOVIĆ

EL INICIO DEL SIGLO XXI: ¿AMÉRICA LATINA O SUDAMÉRICA? LA CONFORMACIÓN DE UNA NUEVA GEOECONOMÍA SUDAMERICANA

A MODO DE INTRODUCCIÓN

En el año 2010 se conmemora el Bicentenario del inicio de los procesos que llevaron a los países latinoamericanos hacia la independencia. Aún más, en el caso de México, pero también para toda América Latina, se trata del centenario de su Revolución: la primera revolución social del siglo XX. No cabe duda que ambos eventos históricos abrieron la posibilidad para numerosas actividades científicas y académicas europeas relacionadas con estas conmemoraciones. En todo caso, hay que recordar que este particular evento ha marcado el desarrollo de la historia universal durante la primera mitad del siglo XIX. Esta constatación tiene su argumentación en el hecho de que el mismo proceso de liberalización fue llevado a cabo en un continente de 21 millones km^2 de superficie, es decir un territorio que superaba siete veces el territorio de las colonias inglesas en Norteamérica, e incluyendo países tan importantes como México, Perú, Brasil, Argentina o Colombia – en aquel entonces uno de los países más grandes de Latinoamérica y el mundo. Paralelamente, merece recalcar que en 1810 la población de América Latina tenía más de 15 millones de habitantes o sea cuatro veces más que la de Norteamérica.[1]

En breve, las luchas por la independencia latinoamericana tuvieron un carácter claramente revolucionario debido a sus objetivos centrados en la modernización política y económica de estos países que fue inspirada en las ideas liberales. A pesar de la existencia de interpretaciones, análisis y conclusiones tan diversas sobre dicho fenómeno puede concluirse que la obra revolucionaria fue de todos – incluyendo las capas marginalizadas – puesto que todos querían liberarse de yugo colonial ibérico y superar las herencias semifeudales.

Por otro lado, la proliferación de las conmemoraciones a lo largo del globo condujo a varios historiadores y académicos coincidir en que se corre el riesgo de que la evocación de unas fechas históricas tan importantes se vacíe de significado y se convierta en toda una serie de eventos, exhibiciones, manifes-

[1] Carlos Rama, *Historia de América Latina*, Bruguera S.A., Barcelona, 1978, págs. 25–26.

taciones culturales, desfiles, cursos de verano, simposios, mesas redondas, etc., y todo esto marcado, inspirado e impulsado por el Bicentenario y el Centenario.

Sin embargo, la conmemoración de los 200 años de la independencia de Latinoamérica reconfirma el interés europeo hacia la historia y actualidad de estos países y de Latinoamérica como región: su modernización, desarrollo socio-político y económico, su posición internacional, sus desafíos actuales. Pues bien, a pesar de ser el bicentenario un evento latinoamericano el hecho que se convirtió en un gran foro global de debate público sobre los grandes temas latinoamericanos, valores e ideas que definieron y canalizaron el desarrollo histórico de la región con todas sus particularidades y complejidades comprueba nuestras argumentaciones iniciales respecto a la importancia del proceso de liberalización latinoamericana. Lo cierto es que se abrió la oportunidad de debatir nuevamente los temas tan amplios y significantes como fueron los cimientos del proyecto de Estado y de nación, la libertad, autonomía, democracia, multiculturalidad, desarrollo sostenible, etc. En resumen, el deseo de repensar profundamente sobre un proceso histórico tan amplio y complejo demuestra que la historia latinoamericana no se explica en sí misma, sino más bien, entendiendo su interacción multifacética con Europa y otras regiones del mundo.

AMÉRICA LATINA A PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI – NUEVOS ESCENARIOS Y DESAFÍOS

Reflexionar sobre los rumbos de nuestro mundo a inicios del siglo XXI tiene que tomar en consideración los hechos tales como lo sucedido en Irak que reconfirmó una realidad peligrosa que fue instaurada durante y después de la crisis de Kosovo y Afganistán demostrando que sigue funcionando el llamado "nuevo orden internacional" globalizado e instaurado por la hegemonía de una sola potencia: los Estados Unidos de Norteamérica. Dicho fenómeno se caracteriza por la introducción de toda una serie de nuevos principios entre los cuales destaca la reducción de la soberanía nacional de los Estados, es decir la creciente relativización del concepto tradicional de la soberanía e integridad territorial de los Estados.[2] En realidad, hay autores que subrayan un nuevo fenómeno a estudiarlo en la época actual de aceleración de la globalización: la crisis

[2] En los Balcanes, en general y ahora particularmente, en cuanto a la internacionalización del futuro status de la provincia serbia de Kosovo se practican las medidas y acciones que proyectan claramente varios peligros puesto que no existe un marco legal que permitiera a un país o grupo de países intervenir unilateralmente contra otro y luego proclamar la independencia de una parte del territorio nacional del Estado atacado y vencido militarmente. Es obvio que se ignora la praxis que establece que toda intervención militar, sobre todo la de carácter "humanitario", así como el tema de la soberanía e integridad territorial de los Estados debe ser apoyada institucionalmente por un organismo internacional: la ONU y su Consejo de Seguridad.

del estatismo tradicional que dominó con distintas variantes casi todo el siglo XX.[3] Consecuentemente, a inicios del siglo XXI la hegemonía de un país, Estados Unidos, se hace casi incuestionable y en forma de un poder hegemónico sin precedentes que según sus prioridades reduce el papel de las Naciones Unidas, de la Unión Europea (UE), Rusia, China, del Fondo Monetario o del Banco Mundial. Así, visto el escenario mundial seguirá altamente incierto y dentro de los marcos de una globalización dirigida, militarizada, con represión de la disidencia, creación de Estados débiles y, sobre todo, creciendo la desigualdad y la explotación. En resumen, se está viviendo una globalización neoliberal impuesta y sin control puesto que las reglas, normas y poderes tradicionales están desapareciendo causando efectos negativos y riesgos no precisados. En fin, por todo esto la globalización podría ser entendida según las experiencias individuales y regionales diferentes como un fenómeno económico multifactorial, como una propuesta de contenido ideológico en la que se entremezclan y yuxtaponen diversos tipos de condicionamientos. Por todo esto, parece muy difícil y sin tonos polémicos reflexionar sobre la globalización y la regionalización del sistema internacional. Hasta ahora se solía hablar de la globalización en términos abstractos, atribuyéndole todo tipo de bienes o males. De igual manera, ha sido posible notar que este tema fue tratado casi con obsesión lo que supuso diversas manipulaciones, incluso ideológicas. Todas estas actitudes, en realidad, no ayudaron a desarrollar un debate argumentado y objetivo sobre la evidente e imponente interconexión comercial, financiera, tecnológica, cultural y ambiental entre distintas naciones y regiones del globo y sus efectos sobre el desarrollo sustentable de la humanidad. Por lo tanto, uno de los principales elementos de nuestro enfoque debería basarse en el hecho de que por primera vez la historia está transformándose verdaderamente en una historia universal en la que los procesos y los fenómenos producidos por distintos pueblos del mundo se hallan entrelazados, aunque de primera impresión podrían resultar ajenos y alejados. Acorde con esto, es necesario reformar y flexibilizar los modelos con los que hemos interpretado el mundo durante mucho tiempo puesto que el contexto ha cambiado profundamente y esto nos obliga a buscar nuevas fórmulas no solamente de explicación y de análisis sino también de promoción de comunicación y de cooperación entendida en los sentidos más amplios.

[3] La visión occidental y, sobre todo, la de los Estados Unidos hacia los países del Tercer Mundo se basa en la inferioridad de ellos lo que justifica la necesidad de asistencia e intervención por parte de esta súperpotencia. En breve, los países del Tercer Mundo son vistos con una incompleta habilidad para gobernarse a sí mismos y para elegir los sistemas políticos y económicos apropiados. Para una mayor información sobre este tema consultar: Javier Alcalde Cardoza, *De razas menores a países subdesarrollados: cambio y continuidad en las visiones occidentales del Tercer Mundo,* "Política Internacional", Revista de la Academia Diplomática del Perú, junio / julio de 2000.

Dentro de esta constatación, resulta completamente lógico el interés europeo y, en nuestro caso, balcánico (serbio) por el regionalismo latinoamericano y las modalidades de su inserción internacional puesto que estas experiencias a pesar de sus particularidades y limitaciones – manifestadas antes que nada en el ámbito social – representan las fórmulas para responder de manera idónea a los desafíos que implica estar inmerso en el proceso de transición política y económica en un mundo globalizado y altamente interdependiente. Paradójicamente, la realidad latinoamericana que ha sido reformada de acuerdo con las recetas neoliberales que es la esencia ideológica de la globalización representa hoy en día una realidad que comporta grandes riesgos y posibilidades y también oportunidades y amenazas, desigualdad y exclusión, el fortalecimiento de paz o los conflictos, el desarrollo o subdesarrollo. Sin duda alguna, dicha ambigüedad representa la inminente tarea para los gobiernos latinoamericanos puesto que sólo emprendiendo una inaplazable y urgente solución de varias y diferentes desigualdades sociales, incluso ampliadas en los últimos dos decenios, garantizarán el éxito de los resultados conseguidos hasta el presente.

En todo caso, hay que recalcar que el alto nivel de la interdependencia compleja manifestado dentro de los marcos del nuevo regionalismo latinoamericano ha permitido modificar sustancialmente su realidad política, económica y geoeconómica, financiera, científico-tecnológica, ambiental, cultural, educativa, etc. De hecho, el nuevo regionalismo latinoamericano a principios del siglo XXI se caracteriza por la intensiva diversificación modal e ideológica de los contenidos de cooperación e integración. Este proceso acontece actualmente fragmentando el mapa geopolítico y geoeconómico y demostrando numerosas variables diferenciadas entre sí. Se trata de numerosos compromisos que contemplan la liberalización comercial así como los nuevos proyectos de integración económica, política y social. Este fenómeno en un segundo nivel de análisis manifiesta la multidimensionalidad, alto pragmatismo y flexibilidad del nuevo regionalismo latinoamericano. Dentro de los marcos de esta caracterización también es posible identificar algunas experiencias tan singulares como el hecho de la participación de un mismo país en diversos procesos regionales en el interior de América Latina y con países o grupos de países de otras regiones del mundo.

A todo esto hay que añadir los efectos provenientes del cambiante sistema internacional que obligaron a los gobiernos latinoamericanos replantear profundamente los principios ideológicos en la búsqueda de soluciones de los desafíos y consecuencias producidas tanto por las dinámicas internas como externas. Nos referimos a las interacciones dadas a nivel intra e interregional o sea multilateral en el sentido más amplio lo que supuso la inclusión de nuevos principios, instrumentos, objetivos y ámbitos de cooperación. Por ejemplo, los temas como la gobernabilidad, pobreza, exclusión, paz, seguridad, terrorismo

o desarrollo sustentable entraron en la agenda regional. En todos estos intentos de análisis reaparece el tema de reinserción económica internacional de la región y de los países individuales como elementos claves para poder entender la nueva geoeconomía latinoamericana. La conclusión apunta que en el caso latinoamericano, con algunos matices, estos países están desplegando grandes esfuerzos por explotar sus propios "nichos exportadores" y atraer nuevos flujos de inversiones extranjeras, tendencia que incluso podría llevar a la aparición de nuevas competencias, esta vez de carácter económico y financiero.[4] Generalmente, la política de reinserción económica de América Latina fue vista como una estrategia bastante exitosa en cuanto a la realización de nuevos objetivos económicos y comerciales, entre los que destacan la lucha contra el proteccionismo en los principales mercados de la región, la negociación de acuerdos de libre comercio, el inicio y la aplicación de nuevos programas de liberalización dentro de los esquemas de integración vigentes, etc. Por ende, puede hablarse del conjunto de procesos de integración producido en uno o varios espacios geográficos de esta región que abrió los espacios para la aparición de los nuevos actores de cooperación tanto estatales como no estatales (no gubernamentales), tales como las fundaciones privadas, universidades, agencias e institutos especializados, bancos y empresas nacionales y transnacionales, etc.

Resumiendo, el nuevo regionalismo latinoamericano – a pesar de sus altibajos y la existencia de diferentes enfoques-debates críticos y/u opciones nacionales y grupales – se proyectaba como una estrategia orientada a mejorar la inserción internacional de la región, incrementar la influencia en las organizaciones multilaterales o en las negociaciones comerciales. Su formación y fortalecimiento se debe tanto a los factores endógenos como exógenos que influyeron positivamente sobre dicho proceso formativo. Por ejemplo, la favorable situación política regional y el fortalecimiento de la democracia y de los derechos humanos durante la última década del siglo XX permitieron llevar a cabo distintas modalidades de cooperación y concertación.[5] Seguidamente, el mismo proceso de integración fue modificado y reformulado sobrepasando

---

[4] Sobre el tema de nuevos escenarios geopolíticos y geoeconómicos en vísperas del siglo XXI, también las nuevas competencias regionales en América Latina ver: Edgardo Mercado Jarrín, *Una nueva competencia peruano-chilena y una nueva estrategia integral para hacerle frente*, "Política Internacional", núm. 42, 1995, págs. 21–28.

[5] En el ámbito de concertación regional durante las décadas de los años ochenta y noventa del siglo XX fortaleció el consenso político latinoamericano y estos países emprendieron dos procesos paralelamente: el reaprendizaje económico y otro democrático. Las experiencias del Grupo de Contadora, Grupo de Lima, proceso de paz en Centroamérica (Esquipulas I y II), Grupo de Río, la Troika del Grupo de Río, Consenso de Cartagena, etc., representaron la base del naciente nuevo regionalismo latinoamericano abierto. Sólo cumpliendo estos requisitos la región latinoamericana ha entrado en una fase de intensas consultas y concertaciones políticas sobre los principales problemas y desafíos de la ampliada y profundizada agenda regional y su inserción en la globalización.

la exclusividad del ámbito económico incluyendo la concertación de las políticas exteriores, la cooperación ambiental, las cuestiones de seguridad regional, el narcotráfico, el terrorismo o los aspectos sociales, como la pobreza, por ejemplo. En suma, el "nuevo regionalismo" se caracterizó por adoptar un nuevo concepto ideológico más amplio y difuso que el anterior modelo de integración económica practicado en América Latina hasta la "década perdida". Hay autores que insisten en que la particularidad de este fenómeno latinoamericano consiste justo en el hecho de que contiene las "cuatro libertades" clásicas de la integración económica, pero también como novedad las dinámicas políticas de concertación y cooperación, construcción de instituciones y políticas comunes de alcance subregional, regional e interregional en ámbitos muy variados.[6]

Ésta ha sido la vía seguida por los países latinoamericanos en los nuevos escenarios geopolíticos y geoeconómicos hasta el fin del siglo XX. No cabe duda que durante la última década de este siglo América Latina se proyectó internacionalmente como una región mayoritariamente reformada en lo político y económico, siendo evidente su retorno definitivo a la democracia y la aplicación casi lineal de reformas de corte neoliberal. Los primeros resultados de este proceso transitorio fueron positivos y promisorios a pesar de todos los problemas internos que seguían congelados.

¿EXISTE EL NUEVO MAPA GEOECONÓMICO LATINOAMERICANO?

Ya desde mediados de los años 90 del siglo pasado era evidente que la globalización aparece como un conjunto de acontecimientos difíciles de analizar debido a la ausencia de conceptos que permitan analizar objetivamente su verdadera naturaleza y su real impacto. Debido a esto, la globalización ha planteado serias preguntas acerca del futuro de la geopolítica como disciplina científica de gran importancia para el estudio de relaciones internacionales durante el período bipolar puesto que sus prioridades fueron centradas principalmente en aspectos militares y de seguridad. Por otro lado, apareció y fortaleció la geoeconomía como disciplina nueva que se dedica a investigar y estudiar los conflictos de intereses económico-comerciales surgidos en el Occidente. Por consiguiente, la nueva disciplina se concentró en estudiar la conformación y funcionamiento de las nuevas estrategias estatales orientadas a aseverar un mejor posicionamiento del Estado nacional en un contexto internacional caracterizado por las crecientes rivalidades de distinta índole. En breve, el cambio conceptual es fundamental y se basa en la primacía de "salud económica" de un Estado que es el criterio

[6] José Antonio Sanahuja, *Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas*, "Pensamiento Iberoamericano", núm. 0, 2ª Edición 2007. Disponible en: http://www.pensamientoiberoamericano.org/b/sumarios/

fundamental para determinar su influencia internacional. Queda claro que tanto el poder militar como los asuntos relacionados con el concepto tradicional de seguridad pierden en importancia. Por ejemplo, los geoeconomistas franceses insten en que la nueva disciplina científica es de alcance global debido al hecho de que los espacios geoeconómicos altamente industrializados ya no pertenecen exclusivamente al Occidente. A diferencia de la bipolaridad, por Occidente se entiende una comunidad internacional integrada por un conjunto de actores con diferentes objetivos en su política exterior, que defiende los principios democrático-liberales que ordenan sus respectivas sociedades y sus formas de gobierno y principios neoliberalistas que rigen sus economías capitalistas.[7]

También es importante decir que la geoeconomía se basa en la convicción de que la reorganización geoeconómica mundial es inevitable. Este proceso de cambios producirá un nuevo sistema geoeconómico cuyos componentes serán las regiones como bloques económicos que contendrán los instrumentos geoeconómicos defensivos u ofensivos y no solamente de índole política o militar.[8] Por todo ello, podríamos concluir que la nueva disciplina científica se dedica al estudio, análisis, interpretación y aplicación práctica del saber contextual acerca de nuevas discrepancias, hegemonías económico-comerciales y financieras, disputas y diferendos a escala mundial.

Por otro lado, es necesario señalar que el fenómeno de la globalización transcurre con un proceso paralelo muy importante: la regionalización político-económica y cultural que hay que observar como una tendencia que va configurando el nuevo mapa mundial a partir del final de siglo pasado. A diferencia de la globalización que acontece interconectando las principales economías del mundo, o sea, las principales regiones geográficas que gravitan alrededor de los grandes centros hegemónicos, la regionalización se está desarrollando en diferentes zonas geográficas (regiones)[9] con más o menos éxito y de forma desigual.

---

[7] Pascal Lorot, *Introduction á la Geoeconomie*, Économique, París 2000. El texto está accesible en la versión electrónica: http://cvc.cervantes.es/lengua/anuario/anuario_01/avila/p02.htm

[8] Edward Luttwak es especialista en asuntos militares del Center for Strategic and International Studies, en Washington D.C. Puede constatarse que al aplicar la estrategia castrense a la economía y a la sociedad llegó a definir el nuevo concepto de geoeconomía. También, es ampliamente aceptado como autor de la teoría de las relaciones internacionales que afirma la supremacía de la geoeconomía sobre la geopolítica. Entre sus libros, se destacan *The Pentagon and the Art of War* (1985), *Strategy: The Logic of War and Peace* (1987) y *The Endangered American Dream* (1993). Consultar: Blagoje S. Babić, *Geoekonomija – Stvarnost i nauka*, *Megatrend revija*, vol. 6, núm 1, 2009, págs. 31–37.

[9] En práctica, el concepto de la región y del desarrollo regional aparentemente se perfilaron como prioridades tanto para la teoría económico-social como los gobiernos en búsqueda de políticas y estrategias de desarrollo sostenible. Además, el concepto de la región se refiere a un espacio territorial limitado y a un conjunto de experiencias vitales y procesos de construcción socialhistórica que surgen de la interrelación entre seres humanos y el espacio territorial. El proceso de la regionalización puede ser definido como un sistema de transformaciones sociales que transcurren sobre un territorio limitado produciendo valores comunes y bienes compartidos. Se trata de una realidad histórica nueva

Por ejemplo, durante la década de los años 90 en América Latina se lograron avances notables en distintas modalidades de cooperación e integración: la consolidación del MERCOSUR, lanzamiento de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, NAFTA, ALCA, transformación del Pacto Andino en la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la conclusión de los acuerdos de libre comercio de MERCOSUR con Bolivia y Chile, progresos registrados en el Sistema Centroamericano de Integración, los acuerdos de libre comercio entre Chile y los países de la Comunidad Andina, etc., por lo cual se conformaba un nuevo espacio geoeconómico regional. La misma dinámica se generó en otras regiones como Asia-Pacífico, por ejemplo.

Debido a estos cambios geoestratégicos y geoeconómicos muy significativos se empezó a objetar contra la existencia de un nuevo e integrado espacio económico latinoamericano. Hay que reiterar que la existente constelación regional latinoamericana – formada a posteriori de la "década perdida" – ha sido transformada profundamente a raíz del fracaso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)[10] y la constitución de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). Estos dos eventos repercutieron seriamente sobre el destino del proceso de la integración regional e interregional produciendo una realidad profundamente modificada y fragmentada. Sin embargo, ya antes de estos dos eventos apareció en 2001 la Alternativa Bolivariana para Nuestra América (ALBA)[11] – la iniciativa de cooperación e integración que introducía una transformación geoeconómica, política e ideológica muy importante y de gran alcance regional e internacional.

---

que se basa en la construcción de identificaciones e identidades individuales y colectivas pertenecientes a una región. La conformación de las nuevas realidades geográficas regionales permitió a los países pertenecientes aprovecharse – por ejemplo – de sus fuentes de materias primas y así determinar sus fortalezas para entender este nuevo mundo y buscar las oportunidades internacionales que se les puedan presentar.

[10] Es muy interesante observar el momento en el que fue lanzado el ALCA. Hay varios autores que insisten en que dicho proyecto fue convocado para contrarrestar las Cumbres Iberoamericanas, organizadas por España y Portugal, en las que participaron miembros de la Unión Europea. Debido a estas nuevas interacciones transcontinentales los Estados Unidos congregó la Cumbre de las Américas para aminorar la participación de Europa en la región latinoamericana. Para una mayor información consultar: María de Monserrat Llairó, *MERCOSUR pred izazovom projekta ALCA*, "Megatrend Revija", vol. II, núm. 1, 2005.

[11] El objetivo principal del ALBA es detener el expansionismo de Estados Unidos o sea declarar el alto grado de antiimperialismo y antiamericanismo. Con esta finalidad, el ALBA se opuso firmemente a las características mercantiles de la integración regional latinoamericana por lo cual se manifestó su incuestionable orientación antineoliberalista. No obstante, atrás de los principios de solidaridad y complementación que proclama, está un proyecto político venezolano que seriamente cuestiona la estabilidad del orden político vigente en América Latina basado en los principios de la democracia liberal. De ahí que el ALBA intente proyectar hacia América Latina los avances sociales de la Revolución Bolivariana que abarcan la reforma agraria y distribución de la tierra, concesión de créditos a las cooperativas, extensión de los servicios educativos y sanitarios a los sectores hasta ahora marginados.

En fin, parece que los países sudamericanos intentaron con la creación de la CSN originar un nuevo concepto de integración, limitándolo al espacio geopolítico y geoeconómico de Sudamérica. Los países sudamericanos, al tomar la decisión para crear la CSN, en realidad proyectaron a escala latinoamericana e internacional una nueva y diferente modalidad de posicionamiento interno regional e internacional en un mundo cambiante. Cabe advertir que esta dinámica se generó después del fracaso del ALCA, justificando que es posible emprender una vía y modelo distinto de cooperación e integración regional, pero esta vez a contracorriente del proceso de las Cumbres de las Américas y de negociaciones conducentes a la formación de un área continental de libre comercio.

Con todo esto, se generó a principios del siglo XXI una nueva recomposición geopolítica y geoeconómica de América Latina. Este proceso hay que entender en forma de aparición de América del Sur como interlocutor de creciente influencia en el contexto continental de las Américas y del mundo globalizante. La conformación de una nueva geoeconomía sudamericana se debe, en primer lugar, al liderazgo brasileño que tiene dos vertientes de actuación regional: como "catalizador" del proceso de integración en el marco del MERCOSUR y líder de América Latina y el Caribe. Paralelamente, el MERCOSUR se proyecta como "centro de gravitación" entre los procesos de integración regional. Es importante recalcar que durante el proceso negociador del ALCA se dio por evidente que la globalización tenía también sus efectos desnacionalizantes y por tanto se puede entender mejor el rol del MERCOSUR como un poder de negociación internacional, apoyado por la legitimidad democrática de los gobiernos de los países miembros, o sea, como un sistema de preservación de la autonomía nacional de los países miembros y, más ampliamente, de Sudamérica.[12] Paralelamente con la decisión de la República Bolivariana de Venezuela – que es líder incuestionable del ALBA – de adherirse al MERCOSUR, el espacio sudamericano ha sido fortalecido complementariamente por los regímenes neopopulistas en el poder en Bolivia y Ecuador, así como las iniciativas lanzadas por esta agrupación, conocidas como la "Integración Sur-Sur" o la integración entre América del Sur y África (II Cumbre América del Sur y África, Venezuela, septiembre de 2009).

A modo de conclusión: ¿América Latina o Sudamérica?

No cabe duda que la globalización a principios del siglo XXI trajo al espacio latinoamericano diferentes procesos de fragmentación, discordancias, pero también nuevas concertaciones y consensos político-económicos e integracionistas.

[12] María de Monserrat Llairó, *La integración latinoamericana: de la ALALC al MERCOSUR*, Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela 2002.

En el fondo de estos cambios está el proceso de conformación de nuevas interacciones e intereses que se manifestaron en la región. Por ende, podría decirse que el regionalismo tradicional latinoamericano ha sido debilitado notablemente y hasta tal punto que el significado del concepto genérico de América Latina – que era el marco institucional para iniciar el proceso de integración después de la II Guerra Mundial – empezó a disgregarse progresivamente. En realidad, se evidenció que los intereses de las subregiones latinoamericanas pueden ser distintos y, por tanto, el mismo concepto genérico sin consistencia geopolítica y geoeconómica previamente identificada. Buen ejemplo para argumentar esta constatación ha sido el fracaso del ALCA que demostró que subsisten grandes diferencias y hasta discrepancias ideológicas entre los Estados Unidos y los países sudamericanos. El carácter claramente neoliberal, así como el predominio de los temas comerciales y ausencia de cualquier preocupación por la promoción de desarrollo y de la equidad en el contenido del ALCA causaron reservas y retroceso, en especial de los países sudamericanos más importantes.[13] También, cabe señalar que los países como Venezuela o grupo como el MERCOSUR consensuaron el empeño de darle un mayor contenido social a la agenda del ALCA y evitar que ocurriera una "especialización excluyente".[14] Con esta dinámica empezó a gestarse progresivamente un concepto geopolítico y económico sudamericano naciente.

Sin embargo, los Estados Unidos lanzaron un programa sustituto de reforzamiento de tratados de libre comercio ya existentes (México y Chile), la aprobación de nuevos convenios (Centroamérica, República Dominicana, etc.) y la negociación de otros acuerdos con Panamá, Perú, Colombia y Ecuador. La adopción de esta estrategia demuestra que sólo la versión inicial del tratado ha fracasado y que los Estados Unidos inmediatamente después de la Cumbre de Mar de Plata (Argentina, 2005) continuaron el proceso a nivel bilateral. Dicha situación aclaró que los intereses políticos compartidos y, sobre todo, económicos de los países latinoamericanos ya no son necesariamente identificables y compatibles. Por ejemplo, la posición geográfica de México determinó tanto el sentido de los flujos de su comercio como procesos de inserción internacional de ese país. Es bien sabido que más del 90% de su comercio se realiza con los Estados Unidos y que México es miembro de la NAFTA. Algo parecido ocurre con los países centroamericanos y caribeños, por lo cual se puede derivar la opinión que Sudamérica surge como subregión con su propia realidad geoeconómica y política en construcción.

[13] Por otra parte, parece significante señalar que durante el proceso negociador fortaleció a lo largo de América Latina la resistencia popular al ALCA y el nacimiento de amplios movimientos sociales de perfil antineoliberalista.

[14] María de Monserrat Llairó, *op. cit.*

Por otro lado, parece que la fundación de CSN tiene un objetivo estratégico bastante incierto: el de impulsar la creación de un espacio geoeconómico y político sudamericano con idea de convertirlo en una potencia económica y política regional americana y mundial. Así que los expertos en relaciones internacionales provenientes de esta parte de América Latina proponen ver a Sudamérica – en un futuro no muy lejano – entre los actores influyentes dentro de un nuevo despliegue de todo el sistema mundial que ha entrado en una etapa crucial en la que se está jugando el propio destino subregional. En otras palabras, se trata de varios debates que se llevan a cabo sobre el rol potencial que podría jugar Sudamérica – y no América Latina – en los escenarios globales.[15]

Al tratar analizar el potencial de Sudamérica como naciente actor mundial hay que tomar en consideración los siguientes elementos de análisis:

- En términos geográficos, América del Sur, también llamada Sudamérica o Suramérica, es un subcontinente atravesado por la línea ecuatorial, con la mayor parte de su área en el hemisferio sur. Está situado entre el Océano Pacífico y el Océano Atlántico. El alcance geográfico y la consistencia del espacio sudamericano como la más amplia región latinoamericana permite la percepción de esta región como un subsistema internacional con un conjunto de características que lo distinguen de México o del Caribe.[16]
- Este territorio de casi 17 millones de kilómetros cuadrados, que es el doble del territorio norteamericano, posee una de las mayores reservas de agua dulce y biodiversidad del mundo (Amazonía), así como inmensas riquezas minerales, pesca y agricultura.
- Dentro de este espacio geográfico vive más de 360 millones de habitantes, cerca del 67% de toda América Latina y el equivalente al 6% de la población mundial. Es importante advertir que la población de Sudamérica es mayor que la de los Estados Unidos de Norteamérica (293.027.571) y, adicionalmente, con integración lingüística y cultural – dado el hecho que casi la totalidad habla portugués y español.

---

[15] Helio Jaguaribe, uno de los expertos latinoamericanos más conocidos en relaciones internacionales, insiste en que para compensar los efectos derivados de globalización y, recientemente, unilateralismo imperial del gobierno americano, la única solución posible, en América Latina, como ocurrió en Europa, es la integración regional o subregional. Sin embargo, Jaguaribe sugiere distinguir la situación y perspectivas de los países sudamericanos de la de México o Centroamérica. Según él, el futuro de Sudamérica dependerá principalmente de la medida en que se constituya una alianza estratégica estable y confiable entre Brasil y Argentina. Para una mayor información al respecto consultar: Helio Jaguaribe, *América Latina ante el Siglo XXI*, "Latitud Sur", CEINLADI, Buenos Aires, núm. 1, 2006. Por otra parte, Miguel Ángel Barrios sugiere analizar directamente el potencial de Sudamérica como un naciente actor internacional de peso e influencia regional e internacional. Ver: Miguel Ángel Barrios, *América del Sur en la geopolítica mundial*, Centro Argentino de Estudios Internacionales-Programa Defensa y Seguridad, Buenos Aires. Accesible en versión electrónica en: http://www.caei.com.ar/es/programas/dys/15.pdf

[16] G. Pope Atkins, *América del Sur en el Sistema Político Internacional*, en: *Sudamérica en la década de 1990*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires 1990, págs. 15–37.

- América del Sur como una unidad geoeconómica y política está compuesta por doce países dentro de un espacio adyacente en el que ya existen proyectos en marcha en el ámbito de la integración física (IIRSA) así como distintos mecanismos de diálogo y cooperación.[17]

Tomando en consideración estos hechos, es indiscutible que la CSN se presenta como un naciente bloque subregional que tiene el poder alimentario, entre las mayores reservas de agua dulce, abundantes recursos energéticos propios (gas, petróleo y energía hidroeléctrica) y una infraestructura física en construcción basada en la visión geoeconómica que permitirá el desarrollo e integración del subcontinente. De acuerdo con los principios establecidos en las actas fundacionales de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) – que es un mecanismo institucional de coordinación de acciones intergubernamentales de los doce países suramericanos, con el objetivo de articular una agenda común para impulsar proyectos de integración de infraestructura de transportes, energía y comunicaciones – fueron establecidos diez ejes de integración y desarrollo en esta parte de América Latina. Todo el proyecto está basado en una nueva visión geoeconómica de América del Sur, apoyada por proyectos de infraestructura integral.

Efectivamente, la nueva visión geoeconómica sudamericana se sustenta sobre diez franjas multinacionales que concentran flujos de comercio actuales y potenciales, así como imposición de un estándar mínimo común de calidad de servicios de infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones. De esta manera, se van a crear, estimular y fortalecer las actividades productivas específicas de cada franja o Eje de Integración y Desarrollo. Resumiendo, el espacio geoeconómico sudamericano estará integrado por toda una red de distintos mecanismos de diálogo, cooperación e integración, siendo la IIRSA garante de la promoción del desarrollo de negocios y cadenas productivas con grandes economías de escala a lo largo de estos ejes, lo que facilitará un acceso posible a zonas de alto potencial productivo que actualmente se encuentran casi aisladas y apenas utilizadas por deficiencias infraestructurales. En definitiva, América del Sur, con la creación y la puesta en marcha de la IIRSA, no sólo establece corredores eficientes para facilitar la producción

[17] Dicho espacio geoeconómico y político forman países como Brasil que es la novena economía mundial y uno de los países-miembros del BRIC o Argentina que ocupa decimotercera posición en la economía mundial. Adicionalmente, la importancia económica de Sudamérica se fortaleció con el ingreso de Venezuela al MERCOSUR y al tener en cuenta que ese país es uno de los países más importantes en la producción de petróleo y gas natural. También, es necesario subrayar que durante la década de los años 90 se lograron sustanciales avances en integración. Ha sido consolidado el MERCOSUR, se firmaron los acuerdos de libre comercio con Chile y Bolivia, se progresó en el Sistema Andino de Integración, se expresó el interés de ayudar e incluir a Guayana y Surinam incluyéndoles en los procesos de cooperación e integración sudamericanas.

y el comercio de bienes, sino más bien promueve un nuevo concepto para el desarrollo integral de sus regiones y de los países a los que pertenecen.[18]

Concluyendo, no cabe duda que desde América del Sur se proyecta una visión geoestratégica, geoeconómica y militar nueva y multidimensional. Su posición y proyección internacional se asienta en dos vertientes, a veces contradictorios y opuestos, tratándose, en realidad, de dos liderazgos con frecuencia discrepantes. Por un lado, Brasil aparece incuestionablemente como líder principal del "proyecto sudamericano", con una estrategia gradual y sustentada en el desarrollo productivo, industrial y comercial. Según varios autores dicha estrategia brasileña forma parte de un proyecto mayor de conversión de Brasil como actor y referente global a partir de la consolidación de su liderazgo en la región.[19] No hay que olvidar que Brasil y Argentina representan el eje promotor de la integración en el marco del MERCOSUR.

La segunda estrategia sudamericana es el proyecto bolivariano del presidente Hugo Chávez Frías, cuya visión geoestratégica y geoeconómica tiene un contenido ideológico profundamente distinto e inspirado en el antineoliberalismo y antiamericanismo. La política exterior venezolana progresa con firmes avances a escala global y mediante alianzas con Rusia, Irán, China, Sudáfrica o Libia. Por otra parte, se evidencia también una estrategia regional venezolana altamente ideologizada, cuyo instrumento principal es el ALBA como concepto nuevo de integración solidaria, a través del cual se propaga el modelo económico social bolivariano y Petrocaribe[20] – la empresa estatal de petróleo que abastece a 18 países de la Cuenca de Caribe, abriendo el espacio para el fortalecimiento de rol regional venezolano. Sin embargo, ambas visiones,

[18] Los dos ejes principales de desarrollo son MERCOSUR-Chile y Eje Andino. Se trata de dinámicas integracionistas ya establecidas que muestran un potencial de crecimiento en cuanto a los negocios dentro de los marcos de Sudamérica. Los llamados "ejes emergentes" son aquellos corredores que muestran un potencial incuestionable y, además, interconectan los flujos de negocio y desarrollo entre los dos ejes principales. El cuadro infraestructural se complementa con la incorporación de Guyana y Surinam. Para una mayor información consultar: http://www.iirsa.org/Institucional.asp?CodIdioma=ESP

[19] Andrés Serbin, *América del Sur en un mundo multipolar: ¿Es la UNASUR la alternativa?*, "Nueva Sociedad", núm 219, enero-febrero de 2009.

[20] Petrocaribe es producto de un Acuerdo de Cooperación Energética, formulado por el Gobierno Bolivariano de Venezuela, cuyo fin es resolver las existentes asimetrías en el acceso a los recursos energéticos. Se trata de un nuevo esquema de intercambio equitativo, justo y solidario entre los países de la región caribeña, la mayoría de ellos sin control estatal del suministro de estos recursos. En realidad, es un organismo multilateral capacitado para asegurar la coordinación de las políticas de energía, incluyendo petróleo y sus derivados, gas, electricidad. También, está previsto promover la cooperación tecnológica, capacitación y desarrollo de infraestructura energética, así como el aprovechamiento de fuentes alternas, como la energía eólica y solar. Los países firmantes son: Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Cuba, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Nicaragua, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Venezuela.

a pesar de profundas divergencias, responden a los desafíos de construir un mundo multipolar.

Sin lugar a duda parece muy importante tener en cuenta que los dos liderazgos emergentes proyectan hacia Sudamérica y la comunidad internacional distintos conceptos de desarrollo sociopolítico y económico, pero también modelos de cooperación e integración. Estas dinámicas podrían vulnerar y debilitar el potencial político, económico e internacional del concepto en consideración. Por ejemplo, a diferencia del MERCOSUR basado en un concepto comercialista y productivo y con una cláusula democrática vigente, el ALBA se sustenta en la negación de los principios de mercado y de la economía abierta, promoviendo la asistencia petrolera y diversas formas de intercambio, pero siempre con la intención de la complementariedad económica y la solidaridad entre sus miembros. Aparte de estos desafíos y discrepancias viables y ya manifestados en el ámbito de integración subregional, aún más preocupan los peligros que se podrían generar en el futuro, en lo que concierne al desarrollo político, social y democrático. En realidad, la vulnerabilidad político institucional y socioeconómica refleja una profunda diferenciación ideológica entre los dos liderazgos emergentes que por el momento cohabitan sin mayor conflictividad. No obstante, los temas como la permanencia de los presidentes en el gobierno, la gobernabilidad y la transparencia del proceso de toma de decisiones político económicas y sociales o el respeto de los derechos humanos van a profundizarse dificultando dicha relación. Por todo esto, puede concluirse que el futuro del concepto sudamericano dependerá del grado de compromisos entre los centros de poder subregional, o sea, principalmente de la cohabitación entre la democracia liberal de tipo occidental y las nuevas fórmulas democráticas neopopulistas con potentes influencias en Sudamérica. Dentro de esta constatación sudamericana ya se perfila una actividad brasileña mucho más cautelosa y programada, por lo cual se podría deducir que dicho concepto se está imponiendo sistemáticamente.[21]

Siguiendo este enfoque analítico también se llega a la conclusión que el punto más débil del naciente concepto geoeconómico y político sudamericano es el tema de seguridad interna y externa. A pesar de que América Latina es considerada la región más pacífica del mundo, existen una serie de amenazas que pueden afectar seriamente la seguridad regional e individual de los países de la región. Aunque la mayor parte de los conflictos interestatales han sido superados por acuerdos bilaterales, la repetible inestabilidad en la frontera entre Colombia y Venezuela constituye un foco de inestabilidad permanente, proyectándose el peligro de su posible expansión y transformación en una guerra de alcance subregional más amplio. Además de la guerrilla colombiana,

[21] Andrés Serbin, *ibid.*

el narcotráfico, el terrorismo y el tráfico ilegal de armas, que constituyen un gran desafío para la región en el ámbito de seguridad, la causa principal de esta inestabilidad es el problema ideológico que tensiona las relaciones entre estos dos países. Es bien conocido que Colombia – que ha firmado el 30 de octubre de 2009 un Acuerdo de Cooperación Militar con los Estados Unidos que comprende la utilización de siete bases militares por parte de personal militar y civil estadounidense y que supuestamente realizará operaciones conjuntas en contra del narcotráfico y el terrorismo – declaró oficialmente que el ingreso de 1.400 militares estadounidenses para combatir el narcotráfico y el terrorismo, usando las bases militares en Colombia, no tiene ninguna intención de afectar las relaciones con los países vecinos.[22] Sin embargo, las complejas relaciones colombo-venezolanas entraron en una fase crítica con un paralelo aumento de tensiones políticas internas colombianas, así como en sus relaciones con Venezuela, Ecuador y Nicaragua.[23] Anteriormente, en marzo del 2008, Colombia, al seguir una política guerrerista, incursionó en Ecuador para combatir los efectivos guerrilleros – la acción que dio de baja a un líder guerrillero importante.[24] Sin embargo, esta operación militar colombiana violó todos los derechos internacionales, causando que tanto Ecuador como Venezuela rompieron pactos y amenazaron con entrar en guerra. Poco después, el presidente de Nicaragua entró en conflicto con Colombia, alegando que las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (controladas actualmente por Colombia) deben ser nicaragüenses. Los dos países estuvieron al borde de una guerra colombo-nicaragüense pero la OEA intervino.[25]

---

[22] Las unidades militares contempladas en este convenio son las bases del Ejército de Larandia, (Caquetá) y la de Tolemaida, (Cundinamarca), las bases aéreas de Malambo (Atlántico), Palanquero (Cundinamarca) y Apiay (Meta), así como las navales de Cartagena y Málaga en el Pacífico.

[23] El 18 de agosto de 2010 la Corte Constitucional de Colombia suspende el acuerdo militar que firmaron los Gobiernos de Washington y Bogotá en el 2009, que prevé el uso de siete bases militares por soldados estadounidenses. La Corte decidió que dicho acuerdo debe pasar el trámite parlamentario para que sea constitucional.

[24] Hay que recordar que Colombia tiene el ejército más grande y poderoso en América Latina. Según el Ministerio de Defensa de la Republica de Colombia, las fuerzas militares de este país cuentan con 438.073 efectivos siendo el ejército más numeroso de América Latina, seguido por Brasil. También, se considera como uno de los mejores ejércitos del mundo ya que, debido a su conflicto interno y gracias a la constante ayuda estadounidense, se mantiene en acción y entrenamiento constantes.

[25] Desde hace casi 200 años Colombia disputa a Nicaragua parte de su territorio en aguas del Caribe. Desde hace más de 12 años el gobierno de Nicaragua viene luchando por hacer valer sus derechos. Un documento colonial de 1803 – que tuvo vigencia formal durante escasos 3 años y que nunca tuvo consecuencias prácticas (la Cédula de la Corona española según la cual se pone al Archipiélago de San Andrés y la Costa de Mosquitos desde el Cabo Gracias a Dios hasta el río Chagres bajo la jurisdicción de la Real Audiencia de Santa Fe de Bogotá – ha servido hasta hoy para que Colombia dispute a Nicaragua islas y cayos que, por geografía y por historia son parte del territorio nicaragüense. En el fondo de este diferendo limítrofe están también los límites de la plataforma marina – abundante en pesca y minerales.

A todo esto, es importante añadir que Colombia es el tercer país del mundo que más asistencia financiera recibe de Estados Unidos, después de Israel y Egipto. Por tanto, al considerar el tema de seguridad en Sudamérica hay que tomar en cuenta las opiniones que subrayan que el operativo militar ejecutado por militares colombianos en el suelo del Ecuador forma parte de la estrategia de Estados Unidos para modificar el balance militar de la región. En el centro de este proceso está el petróleo de Venezuela y de Ecuador, pero también la oposición a Brasil como potencia regional e internacional emergente. Por otro lado, se suma la consideración de que la clave para la hegemonía americana en el continente es la región andina por razones políticas y, sobre todo, por las riquezas minerales que contiene.[26]

Todas estas turbulencias y tensiones en el ámbito de seguridad causaron a lo largo de Sudamérica el incremento de gastos para la adquisición de armas. Adicionalmente, el presidente venezolano Hugo Chávez llegó a proponer la creación de una fuerza armada sudamericana y una Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS). La diplomacia brasileña respondió hábilmente con la creación de un Consejo Sudamericano de Defensa en el marco de la UNASUR que más bien estaría encargado de prevenir los conflictos en la subregión sin ser una alianza militar.[27] Concluyendo, el espacio geoeconómico sudamericano representa ya una realidad existente con grandes posibilidades y desafíos. El núcleo promotor de países que aspiran convertir el espacio sudamericano en una zona de la gobernabilidad regional, la estabilidad democrática, el desarrollo más justo y la paz está compuesto principalmente por Brasil y Argentina. Sin embargo, parece fundamental lograr el consenso con otras fórmulas político-económicas e ideológicas para que dicho proyecto geoestratégico siga avanzando con viabilidad y resultados pragmáticos.

BIBLIOGRAFÍA

Atkins G. Pope, *América del Sur en el Sistema Político Internacional*, en: *Sudamérica en la década de 1990*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires 1990.

Barrios Miguel Ángel, *América del Sur en la geopolítica mundial*, Centro Argentino de Estudios Internacionales-Programa Defensa y Seguridad, Buenos Aires.

Cardoza Alcalde Javier, *De razas menores a países subdesarrollados: cambio y continuidad en las visiones occidentales del Tercer Mundo,* "Política Internacional", Revista de la Academia Diplomática del Perú, junio-julio de 2000.

[26] Por ejemplo, *Raúl Zibechi que es miembro del Consejo de Redacción del semanario Brecha de Montevideo, docente e investigador sobre movimientos sociales en la Multiversidad Franciscana de América Latina, y asesor a varios grupos sociales, ha publicado varios artículos sobre este tema. Se sugiere consultar:* Raúl Zibechi, *Crisis militar en Sudamérica: Los frutos del Plan Colombia,* disponible en: http://alainet.org/active/23109

[27] Susanne Gratius, ¿Hacia una OTAN sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano, Fride, Madrid, abril de 2008, fuente: http://www.fride.org/publicacion/401/%C2%BFhacia-una-otan-sudamericana?-brasil-y-un-consejo-de-defensa-sudamericano

Gratius Susanne, *¿Hacia una OTAN sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano,* Fride, Madrid 2008.

Jaguaribe Helio, *América Latina ante el Siglo XXI*, "Latitud Sur", CEINLADI, Buenos Aires, núm. 1, 2006.

Jarrín Mercado Edgardo, *Una nueva competencia peruano-chilena y una nueva estrategia integral para hacerle frente*, "Política Internacional", núm. 42, 1995.

Llairó de Monserrat María, *La integración latinoamericana: de la ALALC al MERCOSUR*, Universidad de los Andes, Mérida 2002.

Llairó de Monserrat María, *MERCOSUR pred izazovom projekta ALCA*, "Megatrend Revija", vol. II, núm. 1, 2005.

Lorot Pascal, *Introduction á la Geoeconomie*, Économique, París 2000.

Rama Carlos, *Historia de América Latina*, Bruguera S.A., Barcelona, 1978.

Sanahuja José Antonio, *Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas*, "Pensamiento Iberoamericano", núm. 0, 2ª Edición 2007.

Serbin Andrés, *América del Sur en un mundo multipolar: ¿Es la UNASUR la alternativa?,* "Nueva Sociedad", núm. 219, enero-febrero de 2009.

Zibechi Raúl, *Crisis militar en Sudamérica: Los frutos del Plan Colombia*, en: http://alainet.org/active/23109

PRISCILA PALACIO

LA ECONOMÍA ARGENTINA: DOSCIENTOS AÑOS DE HISTORIA Y ANHELOS DE DESARROLLO

ANTECEDENTES: LA SITUACIÓN ECONÓMICA AL SUR DE LA AMÉRICA VIRREINAL

En oportunidad del desarrollo de los acontecimientos que llevaron a la Revolución del 25 de mayo de 1810, las economías del por entonces Virreinato del Río de la Plata presentaban ya varios signos de debilitamiento y estrangulación. El problema económico no era nuevo, sino de larga data, pudiendo remontarse su origen a más de dos siglos atrás, cuando la región pertenecía al Virreinato del Perú[1], y las relaciones económicas entre España y las Indias (América) se efectuaban mediante el sistema de flotas y galeones.[2] El carácter mercantilista y monopólico de este sistema de relaciones comerciales, había privilegiado la transferencia de riqueza hacia la metrópoli, generando importantes problemas de carestía hacia el Sur del virreinato, donde las regiones dependían para su abastecimiento de las manufacturas provistas por España (distribuidas desde Lima, Perú).[3] Si bien el flujo de metales preciosos y materias primas transportados hacia España fue significativo, no fue suficiente para garantizar el desarrollo de la economía metropolitana, que hacia el siglo XVII, y a causa de guerras, despilfarro y rezago en el desarrollo de su aparato productivo, se vio envuelta en una recesión que acabó por vaciar las arcas de una monarquía ya debilitada.

---

[1] Creado en 1544.

[2] Hasta 1740, el régimen español de aprovisionamiento de América se basó en el sistema de flotas y galeones, que consistía en que las embarcaciones (flotas convoyadas por naves de guerra) sólo podían salir de determinados puertos autorizados de España, para llegar a otros puertos autorizados en Centroamérica, para desde allí recién poder distribuir sus productos (ya sea por tierra o agua) a todo el territorio del virreinato. Este sistema fue tomando forma hacia fines del siglo XVI, y se mantuvo hasta el XVIII. (Villalobos, 1986: 14). Con este sistema, la mercadería podía tardar hasta nueve meses en llegar a la zona de Buenos Aires, y los precios a los cuales llegaba podían tener un recargo de hasta 600 %, respecto del precio que tenía esa mercadería al salir de España.

[3] Ello porque su desarrollo industrial era de tipo artesanal (escaso), y su demografía experimentaba un constante crecimiento. Por otra parte, durante los años de gobierno de la dinastía de los Habsburgo, España procuró, por distintos medios, evitar el desarrollo de industrias en América, a fin de que no compitieran con la producción española.

El siglo XVIII mostró un punto de inflexión en las relaciones económicas hispano-americanas, no sólo por el cambio político que significó la llegada de los Borbones al trono de España, sino porque el Tratado de Utrecht (1713), que posibilitó su ascenso, también permitió la intromisión comercial de Francia y Gran Bretaña en las colonias hispano-americanas.[4] Y pese a que España siguió procurando el control comercial de sus colonias americanas, el propio sistema de intercambio (de flotas y galeones), ahogaba la economía de algunas regiones virreinales, llevándolas a comerciar ilegalmente con productos británicos. Tal era lo que acontecía en la región sureña del Virreinato del Perú, más precisamente en la zona portuaria de Colonia de Sacramento y Buenos Aires, donde se había producido una importante expansión del comercio de contrabando (con Gran Bretaña y Portugal) producto de la necesidad de superar la carestía que ocasionaban los, a veces, nueve meses de espera para el aprovisionamiento por parte de la metrópoli española (amén de los incrementos de precio con que llegaban las respectivas mercaderías). Este desarrollo del contrabando fue una de las razones que, hacia comienzos del siglo XVIII, decidió a los Borbones comenzar la flexibilización de las relaciones comerciales con América, a través de los denominados "navíos de registro"[5] (que con el tiempo terminarían por reemplazar al sistema de flotas y galeones).

Pero las mayores reformas al sistema de relaciones económicas tuvieron lugar durante el gobierno de Carlos III[6], quien llevó adelante la creación del Virreinato del Río de la Plata (1776)[7], y la promulgación del reglamento que

---

[4] El Tratado de Utrecht (1713). En opinión de algunos historiadores, este acuerdo representó el declive del predominio de España, en el ámbito de las economías americanas, y el ascenso de Gran Bretaña, en el liderazgo de las mismas. Véase: Sergio Villalobos, *Comercio y contrabando en el Río de la Plata y Chile*, Eudeba, Buenos Aires 1986, págs. 23–37.

[5] La flexibilización del sistema de flotas y galeones, se produjo a partir de la ordenanza "Proyecto para galeones" (1720). Si bien este sistema buscaba estabilizar el comercio de España con las Indias, luego de la Guerra de Sucesión y el incremento del contrabando inglés y francés, los denominados "navíos de registro" permitieron que los barcos pudieran salir de España y dirigirse a otros puertos (a los que no acudían regularmente), es decir, fuera del recorrido establecido por España en el sistema de flotas y galeones), previo pago de sus impuestos. Este sistema resultó tan exitoso, que décadas más tarde llevó a la obsolescencia del sistema de flotas y galeones. Véase: Sergio Villalobos, *Comercio y contrabando,* op.cit., pág. 38.

[6] El gobierno de Carlos III se distinguiría por buscar el asesoramiento de jóvenes que no pertenecían a la aristocracia, sino que se habían formado en las Universidades. Tal fueron los casos de Jovellanos y Campomanes, quienes llevaron al gobierno español las, por entonces, nuevas ideas de la fisiocracia.

[7] Integraba las provincias de Buenos Aires, Paraguay, Tucumán, Potosí, Santa Cruz de la Sierra, Charcas y los corregimientos, pueblos y territorios sometidos a la jurisdicción de las ciudades de Mendoza y San Juan del Pico. Véase: Alberto M. Caletti, *Mariano Moreno. El coloniaje y la emancipación*, "Revista de Ciencias Económicas", serie IV, año L, núm 17, Facultad de Ciencias Económicas, Colegio de Graduados en Ciencias Económicas y Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas, Buenos Aires 1962, pág. 12.

establecía un régimen de comercio libre entre España y América (las Indias), de 1778, y posteriormente con Carlos IV, el establecimiento del Consulado de Buenos Aires (1794). Con estas reformas, la región del Río de la Plata se escindía del Virreinato del Perú, a fin de procurar no sólo frenar el avance de los portugueses sobre territorio colonial español (Colonia de Sacramento), sino también, eludir ciertos conflictos económicos, políticos y administrativos que se habían suscitado entre la capitanía de Buenos Aires y Lima, capital del Virreinato del Perú. Sin embargo, y pese a la trascendencia que tuvieron estas medidas político-económicas, el respiro para las economías del Sur llegó demasiado tarde, y sin capacidad para impulsar el desarrollo económico de las mismas; ello porque las reformas apuntaban a "liberalizar" el sistema comercial por dentro (en cuanto al recorrido que debían realizar las mercaderías), manteniendo, por fuera, el control monopólico de las relaciones económicas con la América virreinal.[8] Esta situación se modificó pocos años después, cuando España entró en guerra, y se vio obligada a permitir que las economías virreinales pudieran realizar el comercio con barcos neutrales.

De modo que, nuevamente el inicio de un siglo (XIX) avizoraba un cambio en el esquema que había regido las relaciones económicas entre ambos continentes, pero también, en la concepción ideológica que, sobre dicha relación tenían los nacidos en territorio americano (criollos). Así, este último cambio provino de ciertos sectores de la sociedad bonaerense, en su mayoría jóvenes criollos (educados en la vieja metrópoli unos, en Universidades que difundían las ideas de la ilustración europea otros, o simplemente motivados por la inequidad de posibilidades frente a los peninsulares) que fueron quienes impulsaron los acontecimientos que desembocaron luego en la toma del poder político-económico por parte de los criollos.

EL ASPECTO ECONÓMICO DE LA REVOLUCIÓN DE MAYO DE 1810

Es sabido que las razones que permitieron el desarrollo de los acontecimientos del 22 al 25 de mayo de 1810, fueron múltiples. Y es que no sólo prevalecían restricciones económicas, sino también políticas y de diferenciación social, entre quienes eran españoles de origen, respecto de los nacidos en

[8] Ello resulta claro cuando se analizan, por ejemplo, las disposiciones del régimen de comercio libre entre España y América ("Reglamento y aranceles reales para el comercio libre de España e Indias", 1778). "El comercio era libre en cuanto se eliminaban varios impuestos, desaparecían muchos trámites engorrosos y la navegación adquiría flexibilidad con la habilitación de muchos puertos españoles y americanos para el comercio; era protegido porque se acordaban privilegios aduaneros a numerosos productos españoles y americanos y, en general, porque se trató, al robustecer el comercio entre los súbditos de la corona, de alejar la influencia de los productos extranjeros y del contrabando". Véase: Sergio Villalobos, *Comercio y contrabando...*, *op. cit.*, págs. 54 y 55.

territorio americano[9]; el estrangulamiento de la economía regional, los ejemplos de la emancipación americana y la revolución francesa; la experiencia de la autodefensa por parte de los criollos ante las invasiones inglesas (1806 y 1807), y la gestación de iniciativas separatistas en distintos puntos virreinales[10], fueron algunas de las múltiples causas que condujeron a la ejecución de la decisión autonomista. "La revolución económica había precedido a la revolución política. La primera, con el comercio libre, para cuya consecución habían bregado Belgrano, Labardén, Vieytes y Moreno, emancipó mercantilmente a la colonia de la metrópoli; la segunda, a cuya empresa se asocian los nombres de Saavedra, Castelli y Paso llevó a la constitución de un gobierno nuevo y propio".[11]

Sin embargo, también es sabido que la oportunidad para la sucesión de dichos acontecimientos la brindó la caída del gobierno español en manos del Emperador Napoleón, noticia que fue traida al puerto de Montevideo, el 13 de mayo de 1810, por cuenta de una fragata inglesa. Ella llegó a oídos del pueblo, y fue la que precipitó la ejecución de los planes, que algunos meses antes venían proyectando Manuel Belgrano, Hipólito Vieytes, Nicolás Rodríguez Peña, Mariano Moreno, entre otros. Aunque excede al objetivo del presente trabajo efectuar un análisis de la obra de cada uno de los gestores de la Revolución que interrumpió el poder realista en mayo de 1810, se considera necesario mencionar brevemente los aportes que, en materia económica, efectuaron algunos de sus protagonistas. Tal es el caso de Manuel Belgrano[12], quien ya en 1794 había ocupado el puesto de primer Secretario del Consulado de Buenos Aires, y a través de sus informes difundido la necesidad de promover el desarrollo de la agricultura, la industria y la educación, como medios para lograr la felicidad material del pueblo. Su formación fisiócrata e inclinación liberal, le llevaron a resaltar las bondades de impulsar el desarrollo de la actividad primaria en un ámbito de libre comercio, a fin de aprovechar las dotaciones de recursos del país, pero no le impidieron ver la necesidad de desarrollar una industria, que aprovechando esos recursos, pudiera exportar (aunque requiriese de protección durante sus primeros años de vida). Manuel Belgrano, no sólo difundió sus ideas a través de los informes del Consulado, sino posteriormente a través del periódico que dirigió: "El Correo de Comercio". Fue él una figura fundamental

[9] Los cargos de funcionario público sólo podían ser ocupados por españoles peninsulares, lo cual generaba un gran descontento entre los nacidos en territorio americano. Además, para ejercer el comercio con el exterior, también se requería poseer matrícula de comerciante español.

[10] Como el representado por Francisco Miranda.

[11] Enrique M. Barba, *Presencia de Mayo*, "Revista de Ciencias Económicas", serie IV, año XLVIII, núm 10, Facultad de Ciencias Económicas, Colegio de Graduados en Ciencias Económicas y Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas, Buenos Aires 1960, pág. 118.

[12] Manuel Belgrano, abogado de formación, pero quien fue a Europa a especializarse, donde profundizó en el estudio de los temas económicos, es considerado el primer economista del Virreinato del Río de la Plata, por sus importantes aportes al desarrollo de esta ciencia en nuestra región.

en los acontecimientos que condujeron y sucedieron al 25 de mayo de 1810, no sólo por su aporte ideológico, sino también por su desempeño militar, en el ejército conformado por la primera institución de gobierno ejercida por los criollos: la Primera Junta.[13]

Otro protagonista de los acontecimientos de la Revolución de Mayo, y del primer año del proceso independentista fue Mariano Moreno[14], cuya orientación liberal, en ocasiones considerada extrema, quedó plasmada en el documento "Representación de los Hacendados" (30 de septiembre de 1809). Como expresa Enrique M. Barba, aunque este documento no tuvo influencia en los acontecimientos de mayo de 1810, ya que no tuvo difusión hasta después de la instalación de la Primera Junta, "encierra y resume, en lo económico, el pensamiento central del grupo dirigente de la Revolución".[15] Así lo explicita Calleti al expresar que en este documento, Mariano Moreno "[...] estudia a conciencia y con innegable erudición, el régimen económico y social de la colonia [...] Comprende que en la libertad de comercio se halla el elemento principal del progreso de la tierra y la mejor fuente de recursos para la obtención de los fondos que reclaman las agotadoras arcas fiscales. Es justamente la primera de sus proposiciones que cierran el alegato, la que reclama la admisión del franco comercio por dos años, reservando su continuación a los resultados del plan".[16]

Por su parte, Hipólito Vieytes, también promotor del proceso revolucionario, efectuó importantes aportes al desarrollo de la materia económica en esta región. Sus ideas, difundidas a través del "Semanario de Agricultura", mostraban la importancia de impulsar el desarrollo agrícola en la región, y de difundir la enseñanza de la ciencia agraria. "Bregó por anular los arraigados perjuicios que muchos tenían por los oficios manuales; por la educación técnica de los trabajadores; por la elevación del nivel de vida de la población laboriosa; por una enseñanza escolar racionalista; por la educación física de la juventud; refirióse a la previsión de accidentes de trabajo [...]".[17]

De modo que, esta breve introducción a las ideas económicas de la Revolución de Mayo nos permite comprender por qué, antes de la ejecución misma

---

[13] Para defender su autonomía y proteger los territorios de las fuerzas realistas (españolas), la Junta organizó la formación de tres cuerpos de ejército destinados a: contener a los españoles en la Capital, y defenderla de los ataques provenientes de Montevideo; el Interior y el Alto Perú (que no logró recuperarse); y el Ejército de Paraguay, a cuyo mando estuvo Belgrano, que finalmente tampoco logró su cometido de recuperar este territorio.

[14] Mariano Moreno, era abogado de formación. Había estudiado en la Universidad de Chuquisaca, y a raíz de sus estudios, y observaciones respecto a la explotación de los indígenas, se volvió un claro defensor de los derechos humanos, además de partidario del liberalismo económico. Alberto M. Caletti, *Mariano Moreno. El coloniaje...*, *op. cit.*

[15] Enrique M. Barba, *Presencia de Mayo, op. cit.*, pág. 121.

[16] Alberto M. Caletti, *Mariano Moreno. El coloniaje...*, *op. cit.*, pág. 30.

[17] Félix Weinberg (1950: 23), citado por Enrique M. Barba, *Presencia de Mayo, op. cit.*, pág. 120.

de la revolución, que cortaría los lazos de dependencia con España, la difusión del pensamiento económico liberal era ya un hecho en la región porteña del Virreinato del Río de la Plata, y por qué, una vez que los criollos accedieron al control del gobierno, el modelo económico que se implantó para la región del Río de la Plata, fue el liberal (con excepciones coyunturales).

LA EVOLUCIÓN ECONÓMICA DE LAS PROVINCIAS UNIDAS DEL RÍO DE LA PLATA (POSTERIORMENTE, "ARGENTINA")

La importancia histórica de la Revolución de Mayo radica en que la misma marcó el inicio de varios *procesos de cambio*, exógenos y endógenos a la vez, necesarios ellos para posibilitar (décadas más tarde) la conformación de un Estado nacional. Por un lado, el motor movilizador de la Revolución fue la búsqueda de autonomía. Ya en 1813, una Asamblea conformada por representantes de las distintas provincias del ex Virreinato del Río de la Plata, había decidido denominar a este territorio "Provincias Unidas del Río de la Plata". Pero la verdadera autonomía se concretaría recién en julio de 1816, cuando las Provincias Unidas del Río de la Plata[18] proclamaron su independencia de España (el día 9) y de cualquier otra potencia extranjera (el día 21). Esta decisión, debía ser respaldada por el reconocimiento de países extranjeros, motivo por el cual las Provincias Unidas del Río de la Plata debieron organizar distintas visitas al exterior, que rindieron frutos hacia 1822, cuando los Estados Unidos de América y Gran Bretaña reconocieron la soberanía nacional.

Por otro lado, fue imperiosa la necesidad de mantener lo más unido posible el territorio, otrora perteneciente al Virreinato del Río de la Plata, y que (incluso antes) y tras los acontecimientos de mayo de 1810 había comenzado a escindirse, al negar algunas de las provincias legitimidad al nuevo gobierno establecido en Buenos Aires. Tal fue lo que sucedió con el Alto Perú (hoy Bolivia), territorio hacia el cual se organizaron campañas militares, pero que no pudo retenerse, escindiéndose ya en 1809, y declarando su independencia en 1825; Paraguay fue otra de las regiones hacia la cual se dirigieron los ejércitos patriotas, y que tampoco pudo retenerse, perdiéndose esta región en 1811, e independizándose en 1842; por su parte, también la Banda Oriental (territorio que es hoy Uruguay), terminaría obteniendo su independencia, guerra mediante, en 1828. De manera que, hacia mediados del siglo XIX, el territorio de las Provincias Unidas del Río de la Plata iría quedando conformado por parte de lo que hoy en día es Argentina, dominando hacia el sur de Buenos Aires,

[18] La denominación Provincias Unidas del Río de la Plata comenzó a utilizarse formalmente en los documentos públicos, a partir de su adopción por parte de los representantes reunidos en la Asamblea de 1813.

los indígenas. Ello fue lo que motivó que, una vez lograda la cohesión territorial y política en el ámbito interno, fuera necesario consolidar las fronteras del nuevo Estado, expandiéndolas sobre territorios ocupados por los indígenas, con las denominadas "campañas del desierto" (que se desarrollaron en el siglo XIX).

De este modo, la conformación del Estado argentino recién se produjo hacia 1862[19], y su consolidación años más tarde (1880), cuando el poder nacional pudo hacer prevalecer su existencia sobre las iniciativas provinciales. Fue durante ese período, y una vez lograda la unificación política, que pudieron llevarse adelante la homogenización económica, a través de la unificación monetaria (Ley 1.130)[20], y la estructuración de la economía argentina en función de un modelo liberal, como fue el "agroexportador". Muchos años habían pasado ya desde el inicio del proceso independentista, lo que muestra la complejidad y heterogeneidad de la evolución económica. 1810 había marcado el punto de inflexión con la ruptura del modelo económico monopólico ejercido por España, adoptando los patriotas un modelo de desarrollo liberal.[21] Pero ese liberalismo que luchó por imponerse (aunque en ciertos períodos fue vulnerado) fue el del levantamiento de las restricciones para el comercio exterior, el de la caída de los impuestos a las importaciones y exportaciones, pero no el de un Estado preocupado por el desarrollo de su aparato industrial, al estilo, por ejemplo, del liberalismo británico. Y quizás por ello, el proceso independentista no trajo consigo el desarrollo de todas las "ex" economías virreinales, sino por el contrario, marcó el inicio del declive económico de muchas de ellas, sin mostrar el auge de otras. Tal fue el caso de las economías del norte de la región del Río de la Plata (Interior), o las del Oeste del mismo, quienes al escindirse el virreinato cayeron en un profundo declive económico, consecuencia del abandono de las tradicionales rutas comerciales (hecho que, en cierto modo, ya había comenzado a producirse con la separación del territorio del Virreinato del Perú).

Pero este no sería el único costo derivado de la escisión de la otrora economía virreinal, sino que el aluvión de acontecimientos sociales, políticos y militares que sobrevendría a esos días de mayo de 1810, no permitiría a los patriotas detener la partición del territorio, y con ella la pérdida de la zona productora de metales preciosos, ubicada al Norte del territorio, en el Alto

[19] Aunque la Constitución que declara la Nación Argentina data de 1853, en el período que transcurre entre 1853 y 1860, Buenos Aires estuvo separada del resto del territorio, que conformaba la Confederación Argentina. Luego de dos batallas (Cepeda, 1859, donde resulta vencida, y Pavón, 1861, donde resulta vencedora) Buenos Aires se incorpora a la Confederación, resultando elegido primer Presidente de la Nación Bartolomé Mitre (1862–68).

[20] Hasta entonces no existía una moneda a nivel nacional, sino que circulaban en todo el territorio monedas extranjeras, así como emisiones (billetes) de bancos provinciales. Véase: Horacio Juan Cuccorese, *Historia económica y financiera argentina (1862–1930)*, El Ateneo, Buenos Aires 1966.

[21] Y es que los próceres que lideraron la Revolución de Mayo eran, en su mayoría, partidarios del liberalismo (aunque algunos más moderados, como podría considerarse a Manuel Belgrano).

Perú (territorio que luego sería Bolivia). Y si a doscientos años del inicio de ese proceso independentista, la predominancia de pobreza en Bolivia podría inducirnos a pensar que su pérdida (para lo que luego sería Argentina) fue poco significativa en términos económicos, el análisis histórico-económico nos permite refutar dicho pensamiento, para afirmar que representó uno de los principales factores de constreñimiento del desarrollo de la economía argentina. Ello porque dicha región (Alto Perú) era la zona en la cual se encontraban las mayores riquezas en metales (oro, pero principalmente plata) del territorio rioplatense, en un mundo en el que la moneda del comercio y las transacciones internacionales, y a veces nacionales, era metálica (preferentemente de oro). Y para acuñar esa moneda "fuerte" se requeriría de una fuente de abastecimiento, que ahora dependería en gran medida del comercio con el exterior, ya que la economía del país había perdido la fuente de recursos mineros. Así, esta pérdida afectaba no sólo a la zona de Buenos Aires, centro de los sucesos políticos de mayo de 1810 y de la puja por detentar el control del nuevo poder que ahora estaba en manos de los criollos[22], sino, como se mencionó anteriormente, a todas aquellas economías del interior que integraban la ruta del Alto Perú con Buenos Aires. Esas economías fueron las más perjudicadas, no sólo porque su desarrollo había girado en relación a esas rutas comerciales, ahora inexistentes, sino porque serían el escenario de largas guerras por la independencia (contra los realistas), y posteriormente guerras civiles que habrían de librarse durante la primera mitad del siglo XIX.

En los años que siguieron a 1810, la economía rioplatense se muestra estancada. Incluso Buenos Aires tuvo grandes inconvenientes para recuperar y estabilizar su economía, aunque lo lograría con mejor desempeño que otras (a partir de 1820), no sólo por detentar ventajas naturales respecto de sus pares (el puerto), sino por ser la precursora[23] en la iniciativa de "creación de capitales" a través de la fundación de bancos de emisión monetaria. El inicio de los años veinte (1820) muestra otro punto de inflexión, en la política y economía de las Provincias Unidas del Sur. En el aspecto político, el gobierno central que había sido instaurado hacia 1814 (el Directorio) era derrocado, iniciándose a partir de entonces y hasta fines de los años veinte, un período conocido como "la anarquía", de cuasi autonomía de las distintas provincias que conformaban las Provincias Unidas del Sur, en el que Buenos Aires sólo pudo reservarse la representación en las relaciones exteriores del conjunto de las Provincias Unidas, a cuyo frente estará a partir de entonces Juan Manuel de Rosas (1829–1832 y 1835–1852), quien mantendrá una unidad inestable (con persecuciones políticas, levantamientos militares y guerra civil interna) del territorio, bajo un

[22] El nuevo gobierno se pronunció formalmente respondiendo al rey encarcelado, Fernando VII. Recién seis años después, el 9 de julio de 1816, se logró declarar la independencia de España.

[23] En nuestro territorio.

régimen dictatorial como el representado por la Confederación rosista. Desde el punto de vista económico, Buenos Aires comienza su modesto crecimiento y organización de la Hacienda pública. El inicio del proceso independentista había obligado a que gran parte del financiamiento de las guerras de la independencia fue soportado por las arcas de los porteños, generando la ruina de muchos comerciantes, así como el incremento de la carga impositiva, amén del efecto negativo que para el comercio puede tener el estado de guerra casi permanente. Por ello, cuando el gobierno central cayó, en el ámbito económico Buenos Aires empezó su reorganización, durante la gestión del gobernador Martín Rodríguez, secundado por sus ministros, Bernardino Rivadavia y Manuel J. García. Fue durante este período cuando el Estado de Buenos Aires, consciente de la exigüidad de sus recursos, debió recurrir a dos instrumentos de financiamiento, que harán que la economía de Buenos Aires experimente una evolución distinta al resto de las economías del país; ellos eran: el empréstito externo y la emisión de moneda de papel (luego "papel moneda"). Y a ellos tuvo que recurrir debido a la escasez de metálico, que le había determinado la pérdida de las riquezas mineras del Alto Perú. Por otra parte, estos dos instrumentos, junto con el monopolio que luchó por ejercer sobre el comercio exterior (a través del manejo de la Aduana), fueron los dos aspectos que vincularon más la economía de Buenos Aires al resto del mundo, en comparación con lo sucedido con otras economías provinciales.[24]

LOS CICLOS DE LA ECONOMÍA ARGENTINA VERSUS LOS CICLOS DE LA ECONOMÍA INTERNACIONAL

Así, Buenos Aires estrenó, desde épocas muy tempranas y como consecuencia de la escasez de metálico que debió experimentar, el financiamiento de los gastos del Estado con emisión monetaria y/o con incremento de su deuda externa, hecho que la llevó a sufrir ciclos económicos de crecimiento, aumento de la emisión monetaria o incremento de la deuda externa, inflación, especulación, crisis, recesión y ajuste. Estos ciclos económicos, con distintos matices e intensidades, y ya sea por causas internas (como incremento del gasto) o externas (crisis internacional), pudieron observarse en distintos momentos de la economía bonaerense, registrando durante el siglo XIX distintas crisis, entre ellas las más importantes, de los años 1825/26 y 1873/76, 1890/92. Esta última crisis se diferenció de las dos anteriores porque ya no sólo se vio involucrada la economía de Buenos Aires, sino que se vieron afectadas varias economías provinciales; vale decir, fue una crisis de alcance nacional. En las dos primeras, el gran incremento en la emisión monetaria había acontecido principalmente

[24] Excepción relativa, Cuyo con Chile, el Norte con Bolivia.

en Buenos Aires (en la "city financiera"), ya que no existía en esos momentos una "moneda nacional", sino que cada provincia se manejaba con sus propias emisiones, o con divisas provenientes del comercio con el exterior.[25] Por el contrario, para 1890, el país ya tenía una unidad monetaria, y por ello la crisis que se desató ese año adquirió dimensiones hasta entonces no conocidas, afectando a distintos sectores de la economía nacional (comercial, financiero, inmobiliario, etc.). Sólo el sector productor pudo escapar (relativamente) a los efectos de esta crisis (pese a la caída de precios internacionales), convirtiéndose en el principal generador de divisas que posibilitó al país una salida de la crisis, a la vez que una inserción en la economía mundial, a través de la consolidación del modelo "agroexportador".[26] Y aunque el mismo no contribuyó a garantizar a la Argentina una posición entre las principales potencias del mundo (en el largo plazo), ni a generar una sociedad más equitativa, en términos de oportunidades, ni más desarrollada en el aspecto tecnológico e industrial, respondió a un modelo de país ideado por los políticos de fines del siglo XIX; con una visión de mediano y largo plazo, intentaron adecuar la infraestructura de la Argentina a los requerimientos de la exportación de las materias primas, complementando estas medidas económicas con políticas sociales destinadas a "modernizar" la sociedad, a integrarla, educarla y generarle un sentido de identidad nacional.

Es indiscutible que muchas de las políticas sociales implementadas por los ejecutores del modelo agroexportador serían hoy anacrónicas e inconcebibles desde la perspectiva del pensamiento político contemporáneo (refiriéndonos a la campaña contra los indígenas, al manejo corrupto y elitista de la política,

la intolerancia respecto de la libre expresión, y la necesidad de desprenderse de la identidad latinoamericana para mimetizarse con una cultura, ya entonces foránea, como era la europea o norteamericana); y que también la política económica que acompañó dicho modelo sería inaplicable desde la experiencia actual (en cuanto a la apertura irrestricta de la economía). Sin embargo, tampoco debe olvidarse que dicho modelo se desarrolló en un contexto histórico determinado, y que la evolución de Buenos Aires, primero, y de la Argentina en su conjunto, después (en el último tercio del siglo), tuvo una cierta correlación con la evolución económica a nivel internacional. Vale decir, el pensamiento político y económico de este país, salvo algunas excepciones como podría representar el período rosista, acompañó los cambios sociales, económicos y políticos que se observaban a nivel mundial. Y ello no sólo se observó durante el siglo XIX, sino también durante el pasado siglo XX (con las crisis del 1929 y 1973, por nombrar algunas de las que tuvieron correlación con los ciclos

[25] En el Norte y Cuyo se utilizaba mucho la moneda de plata, que provenía del comercio con los países limítrofes. En Buenos Aires, se utilizaba monedas de oro, provenientes del comercio con el exterior (Europa).

[26] Horacio Juan Cuccorese, *Historia económica y financiera…, op. cit.*

de la economía a nivel internacional), e incluso en el presente siglo XXI. No obstante, la novedad será que el siglo XX trajo consigo, a fuerza de los acontecimientos internacionales, una separación (aunque no deseada y resistida) de la economía argentina, así como también paulatinamente de la cultura e identidad argentina, respecto de la europea, para intentar asimilarse (hacia fines del siglo XX)[27] a la norteamericana, y terminar, a comienzos del nuevo siglo XXI, formando parte de la realidad latinoamericana.

CONCLUSIONES

Tras las numerosas crisis económicas, y por lo tanto, sociales, sufridas en estos doscientos años de historia "autónoma", la Argentina muestra que no ha logrado superar sus propios ciclos económicos, ni la vulnerabilidad a los ciclos internacionales que le genera su alta dependencia del comercio exterior (exportaciones), y en algunas ocasiones, del endeudamiento externo, instrumentos ambos de financiamiento de su economía interna. Pasó por los dos modelos de desarrollo de la economía capitalista, que con intermitencias y distintos matices podemos observar: a) el de apertura, desde 1810–1835, 1852–1930, 1976–2001); y b) el proteccionismo (a veces más rígido, otras más flexible), 1835–1852, 1930–1976. Desde el 2001 a la actualidad, el modelo económico mantiene tanto rasgos proteccionistas, pero también resabios de la apertura económica, que sólo son eludidos por la devaluación del tipo de cambio, y restricciones comerciales coyunturales. Sin embargo, todavía no puede hablarse de un modelo de desarrollo de país determinado, que presente una proyección económica de largo plazo, capaz de devolverle a la Argentina, entre otras cosas, un lugar destacado en la economía mundial, como el que ocupaba en ocasión de cumplirse el centenario de la independencia argentina (1910). Por el contrario, la economía nacional todavía muestra vulnerabilidad a los vaivenes internacionales, y no parece haber superado los ciclos de estrangulamiento o ahogamiento de la Balanza de Pagos, que derivan en procesos inflacionarios o deflacionarios (observándose en los últimos años el primero), como así tampoco haber logrado la ansiada autonomía para el desarrollo, que procuró conseguir una vez que creyó finalizado el modelo agroexportador.

Tras la crisis del 2001, quizás la peor de estos últimos doscientos años de independencia política respecto del exterior (que por su extensión[28] y profundidad[29] obligó por primera vez a la República Argentina a declarar un default de

[27] Primero durante los gobiernos militares, pero más pronunciadamente durante los dos gobiernos de Carlos Saúl Menem (1989–1999).

[28] En términos de los sectores sociales y de la economía que se vieron afectados.

[29] En términos de la dificultad de revertir sus raíces en el corto plazo, como la representada por el desempleo.

parte de su deuda externa por cuatro años), el encarrilamiento de su economía pudo conseguirse gracias a la devaluación monetaria, las exportaciones primarias, y los extraordinarios precios internacionales que vivieron los commodities en esta primera década del nuevo siglo. Esta política, sumada al relativo cierre de la economía, dio impulso a las actividades industriales livianas, que junto a la implementación de subsidios para aquellos sectores sociales en emergencia, posibilitaron un nuevo ciclo de recuperación de la economía argentina. Ello permitió que en ocasión del Bicentenario de la Revolución de Mayo, la economía de Argentina pudiera exhibir importantes índices de crecimiento, con acumulación de reservas en el Banco Central y superávit comercial. Sin embargo, los desafíos continúan vigentes, y tienen que ver con la dificultad para modificar rasgos estructurales del sistema económico, que amenazan con desestabilizar la economía, en cuanto los extraordinarios precios alcanzados por los commodities pudieran descender; y tales desafíos tienen que ver con el desempleo estructural, la fallida (o pretendida) superación del modelo agroexportador, junto a la falta de desarrollo de un aparato productivo competitivo y capaz de responder a incrementos sostenidos de la demanda, sin desembocar en procesos inflacionarios; la necesidad de destinar ingentes recursos del Estado, para mantener subsidiados a distintos sectores de la economía y sociedad argentina, financiando ese incremento del gasto con emisión monetaria; y el anacronismo y regresividad que muestra el sistema impositivo nacional, entre otros.

Por lo tanto, con un ambiente internacional favorable a los países exportadores de materias primas, estos problemas estructurales subyacen sin generar procesos de crisis económica. Sin embargo, y ante eventuales cambios en el mercado internacional, los problemas estructurales podrían volver a desencadenar nuevas crisis, si no son abordados a tiempo, mediante políticas de Estado que busquen la sustentabilidad económica y social del país.

BIBLIOGRAFÍA

Barba Enrique M., *Presencia de Mayo*, "Revista de Ciencias Económicas", serie IV, año XLVIII, núm. 10, Facultad de Ciencias Económicas, Colegio de Graduados en Ciencias Económicas y Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas, Buenos Aires 1960.

Caletti Alberto M., *Mariano Moreno. El coloniaje y la emancipación*, "Revista de Ciencias Económicas", serie IV, año L, núm 17, Facultad de Ciencias Económicas, Colegio de Graduados en Ciencias Económicas y Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas, Buenos Aires 1962.

Cuccorese Horacio Juan, *Historia económica y financiera argentina (1862–1930)*, El Ateneo, Buenos Aires 1966.

Villalobos Sergio, *Comercio y contrabando en el Río de la Plata y Chile*, Eudeba, Buenos Aires 1986.

INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA: UNA VISIÓN RETROSPECTIVA DESDE BRASIL Y MÉXICO

BRASIL EN EL MARCO DE LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA DEL SUR

Brasil es uno de los países de América Latina que más ha sorprendido a la opinión pública mundial debido al gran éxito de sus reformas estructurales, su recién adquirido peso en el concierto internacional, así como por su revolución económica. Todas estas variables que se mencionan han permitido que la economía de Brasil se ubique actualmente entre las diez economías más grandes del mundo, así como en uno de los países emergentes más trascendentales del concierto internacional, después de décadas de inestabilidad económica y política, que marcaron sensiblemente la historia contemporánea de este país.

Las variables que caracterizaron al Brasil de las "décadas perdidas" fueron en su gran mayoría políticas y económicas. Por citar un ejemplo, en los últimos 100 años sólo siete presidentes han sido elegidos democráticamente. El primero, en 1985 con Tancredo Neves; el segundo en 1985, con José Sarney; el tercero, en 1990, con Fernando Collor; el cuarto en 1992, con Itamar Franco; el quinto, en 1995, con Fernando Henrique Collor de Melo; el sexto en el 2003 con Luis Inácio Lula da Silva, y el séptimo, en el 2011, con Dilma Rouseff, lo que pone de manifiesto la gran inestabilidad política y el reciente surgimiento de la democracia en Brasil.

En materia económica Brasil, al igual que el resto de los países de América Latina, estableció una estrategia económica fundamentada en el modelo sustitutivo de importaciones (MSI), así como en un marcado nacionalismo, principalmente *vis-á-vis* sectores económicamente muy sensibles de la economía brasileña, como el petróleo y las telecomunicaciones, lo que creó enormes e ineficientes monopolios estatales y, por consiguiente, industrias poco competitivas a nivel internacional. El MSI sólo se transformaría hasta 1995, cuando se abrieron los sectores económicos anteriormente citados hacia los mercados internacionales.

En este tenor, el sector de las telecomunicaciones y energético se encontraban relativamente paralizados y su competitividad dejaba mucho que desear, debido a los notorios síntomas de ineficiencia que mostraban los monopolios estatales en América Latina a mediados de la década de los 80, así como por la

ausencia de competidores e inversionistas internos y externos. Como se mencionó con anterioridad, esta política económica se transformó permitiendo la participación activa de los capitales privados y extranjeros, lo que ha originado un gran crecimiento económico, y que Brasil se convierta en la economía número diez del mundo, así como el mayor receptor de Inversión Extranjera Directa (IED) en todo el subcontinente latinoamericano.

Por otro lado, a diferencia del dogmatismo en el cual suelen caer la mayoría de los países de América Latina al momento de los cambios en la administración pública, el presidente Luiz Inácio Lula da Silva y su administración continuaron con el sistema de reformas políticas, económicas y sociales, que se establecieron antes de que Lula tomara el poder. Desde esta perspectiva, las políticas de seguridad social han tenido éxito en aras de reducir la pobreza, y las grandes desigualdades sociales que tanto caracterizan a la sociedad brasileña, se redujeron durante las dos administraciones de Lula da Silva.

Asimismo, Brasil ha registrado importantes avances en materia de ciencia y tecnología, sobre todo, en el contexto de lo que los especialistas llaman "agricultura inteligente"[1], así como en biocombustibles. Aunado a lo anterior, en años recientes se descubrieron importantes yacimientos de petróleo en la plataforma continental sur atlántica que, como lo expresó Lula da Silva ante los medios de comunicación: "estos descubrimientos connotan la segunda independencia de Brasil".[2] El crecimiento de la economía brasileña ha sido tan sorprendente que actualmente se ubica entre las diez economías más grandes del mundo – con un PIB de 2.208 billones de dólares (PIB de Brasil creció un 7,5% en 2010 y sumó 3,675 billones de reales). De acuerdo con algunos especialistas, a largo plazo podría ubicarse entre las cinco economías más grandes del mundo, amén de la buena capitalización de los nuevos yacimientos petroleros y de los avances en términos de reformas estructurales.

De igual manera, este país presenta una gran estabilidad financiera, una inflación controlada, así como un notorio incremento de IED, que en la región latinoamericana sólo rivaliza con México. En términos de integración regional, es importante subrayar que Brasil en los últimos años se ha convertido en un actor decisivo en el concierto latinoamericano, en particular en América

[1] El término "agricultura inteligente" connota la generación de conocimientos en relación a fertilizantes, tecnología agrícola, transporte e infraestructura de procesamiento. Antes de 1950, Brasil no figuraba como una potencia agrícola. Actualmente, es una de las principales potencias en el marco de la producción de soya, maíz y caña de azúcar.

[2] Este descubrimiento colocó a Brasil en el club de países más privilegiados del mundo en materia de reservas petroleras. El impacto adecuado de los nuevos recursos energéticos será mayúsculo para este país, que hasta hace apenas unos años lograba ser autosuficiente y producía sólo 2 millones de barriles de petróleo diarios. En adición, las estimaciones de las reservas petroleras de Brasil se han triplicado hasta llegar a 40 000 millones de barriles de petróleo. Aunque aún son menores que las de Arabia Saudita, Estados Unidos, Irán, Iraq y Rusia, empero son equivalentes a las de Nigeria y Venezuela.

del Sur, subregión de América Latina en donde Brasil se perfila poco a poco como una gran potencia regional y en donde recurre al MERCOSUR y a la UNASUR, como plataforma política y económica con la finalidad de proyectarse como el país líder de América del Sur. Sin embargo, su importancia en la subregión es indiscutible, debido a su dimensión geográfica, demográfica, el tamaño de su economía y el gran activismo de su política exterior, en particular frente a sus vecinos sudamericanos.

BRASIL EN EL CONTEXTO DE LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA

Cuando Lula tomó el poder dejó muy en claro las prioridades de la política exterior del "nuevo Brasil", seguramente muy consciente de los nuevos insumos de poder alcanzados por este país en los últimos años, así como por el enorme potencial que posee Brasil en términos del tamaño de su mercado, su peso demográfico, su inmenso tamaño territorial, así como el lugar que posee entre las economías emergentes más importantes del mundo, que lo coloca en una situación privilegiada *vis-á-vis* sus rivales más cercanos de América Latina, tales como: Argentina, Chile y México. En este sentido, la administración de Lula percibió la política exterior como una herramienta *sine qua non* en aras de fortalecer y de concluir las transformaciones estructurales que podrían convertir a Brasil en una gran potencia continental.

En relación a la prioridad número uno en materia de política exterior se visualiza lo que algunos científicos societales franceses conceptualizan como *les voisins les plus proches,* que en pocas palabras connota: otorgar la máxima prioridad hacia los países fronterizos.[3] En este sentido, el MERCOSUR, integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, constituyen actualmente la piedra angular de la política exterior de Brasil. Desde esta óptica, dicho mecanismo de integración debe transformarse hacia un nivel de integración mucho más profundo y que supere la fase de integración de un mercado común, así como la de una unión aduanera y la libre circulación de bienes y servicios. En este contexto, el MERCOSUR debe convertirse en un instrumento de convergencia industrial, agrícola, social, así como edificar instituciones supranacionales, en donde los países que integran al MERCOSUR, comparten su soberanía.

Es importante resaltar que el interés de Brasil es que el MERCOSUR se convierta en una especie de UE en América del Sur, con instituciones supranacionales; como, por ejemplo, un Banco Central que regule las políticas macroeconómicas y microeconómicas, un Parlamento del Cono Sur, cuyos miembros

[3] José M. Fanelli, *MERCOSUR: integración y profundización de los mercados financieros*, Red de Mercosur de Investigaciones Económicas, Uruguay 2008.

sean elegidos por los ciudadanos, así como un secretariado que gestione el *modus operandi* del MERCOSUR y que promueva la creación de una política exterior común que defienda los intereses de los miembros del MERCOSUR en la comunidad internacional. Por otro lado, la segunda prioridad más importante en el contexto de la política exterior de Brasil, se puede visualizar la creación de un proyecto de integración que abarca a todos los países que comprenden América del Sur, mejor conocido como UNASUR, por medio del cual Brasil fortalecerá su liderazgo en toda América del Sur.[4]

Como se puede observar, las políticas de integración regional que promueve Brasil son radicalmente diferentes a las de Estados Unidos, al menos hacia sus países vecinos más cercanos, debido a que no se limita a establecer áreas de libre comercio, y sin la procuración de fondos regionales que desarrollen realmente el crecimiento equitativo de toda la subregión, así como, que motiven la creación de infraestructura, que genere los frutos de la integración regional. Asimismo, Brasil visualiza la integración de los países de América del Sur desde la perspectiva del juego de suma variable que desde el claustro de las integraciones regionales connota un escenario en donde todos los actores que participan en un proceso de integración ganan y no sólo los más poderosos, en decremento de las naciones menos desarrolladas, como suele suceder con las áreas de libre comercio. Es importante mencionar que esta política de Brasil hacia América del Sur no es nada nueva, en realidad sus orígenes se remontan a 1992 con el presidente Itamar Franco[5], quien fue el principal arquitecto del proyecto conocido como Iniciativa de la Integración Regional en América del Sur (IIRSA).[6]

---

[4] El texto constitutivo del UNASUR fue aprobado el 23 de mayo de 2008 por los jefes de Estado y de gobierno de prácticamente todos los países de América del Sur. Los Estados miembros de la UNASUR son: Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay, Venezuela. Cabe resaltar que Panamá y México participan sólo como observadores. Por otro lado, es importante mencionar que los deseos por integrar a los países que conforman América del Sur son en realidad muy antiguos. En realidad, este proyecto tiene sus orígenes en 1821 con la visión de Simón Bolívar a la luz de la creación de la Gran Colombia. Posteriormente en 1992, el presidente brasileño Itamar Franco visualizó un gran proyecto de integración para la mayoría de los países de América del Sur. Sin embargo, con el arribo de las dictaduras y el modelo sustitutivo de importaciones, así como por la inestabilidad política que presentaba América del Sur, dicho proyecto quedó en una situación *sine die*.

[5] Juan Onis, *El momento de Brasil*, "Foreign Affairs", vol. 9, núm. 2, México 2009.

[6] La IIRSA tiene como propósito fundamental el desarrollo de proyectos para la creación y mejora de infraestructura en todos los países miembros del UNASUR. Recibe apoyo financiero de instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF), El Fondo Financiero para la Cuenca del Plata (FONPLATA) y el Banco de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil. En 2006, los desembolsos del BNDES alcanzaron los 6,400 millones de dólares. Dichos fondos se destinaron para la construcción de acueductos, aeropuertos, carreteras, gaseoductos, plantas hidroeléctricas y el desarrollo de la industria de las telecomunicaciones.

Otras de las prioridades de Brasil son América Central y México, aunque de una manera menos importante en comparación a América del Sur, lo que deja muy en claro que este país concentra un gran activismo de su política exterior en América del Sur, y que esta subregión del continente americano es y será la piedra angular de su política exterior por muchos años.

En relación a la integración latinoamericana, Brasil ha mostrado un gran interés por fortalecer los procesos de integración en toda la región, como bien lo ejemplifica el hecho de que Lula da Silva haya convocado a una gran cumbre regional en donde participaron la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe, en diciembre de 2008. Dicho encuentro tuvo como finalidad acentuar los procesos de integración de América Latina, tal y como lo expresó Lula ante los medios de comunicación: "será una oportunidad inédita para que América Latina y el Caribe intercambien puntos de vista sobre cómo coordinar mejor los procesos de integración de los que formamos parte", "la integración sudamericana ha comenzado a ser una realidad, creemos firmemente que dicha integración debe incluir a América Central, el Caribe y México.[7]

Este tipo de iniciativas se pueden traducir en el gran interés que tiene Brasil en convertirse en un actor decisivo y fundamental en el marco de los procesos de integración de América Latina. Sin embargo, para que América Latina logre consolidar realmente un proyecto de integración es necesario incrementar sensiblemente este tipo de estrategias y sumar el liderazgo de Brasil y de otros actores claves de la región en aras de fortalecer dichos procesos de integración.

MÉXICO EN EL MARCO DE LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA

A mediados de la década de los ochenta y de su transformación política y económica, México optó por establecer una estrategia económica internacional muy activa, particularmente hacia América del Norte, América Latina y Europa y, a finales de la década de los noventa, hacia algunos países asiáticos, tales como: Corea del Sur, Japón y Singapur, como se puede observar con la suscripción en 1994 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la inserción en el 2000 del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación México-Unión Europea, y en el 2001 con el Tratado de Libre Comercio establecido con los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC)[8], así como, con el Tratado de Libre Comercio México – Israel que data de 1995, y el Acuerdo de Asociación Económica México – Japón de 2005. Asimismo, se establecieron un gran número de tratados de libre comercio con

[7] Ver: Juan Onis, *El momento de…*, *op. cit.*, págs. 55–69.

[8] La AELC está formada por la Confederación Suiza, el principado de Liechtenstein, Reino de Noruega e Islandia.

países de América Latina, tales como: Brasil, Bolivia, Costa Rica, Colombia, Chile, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Uruguay.[9]

Es importante subrayar que estos tratados se crearon desde una perspectiva geoeconómica y geopolítica, cuyos principales objetivos fueron los de equilibrar y balancear las relaciones económicas de México frente a Estados Unidos, que absorbe más del 85% del comercio exterior de este país, lo que ha profundizado la interdependencia asimétrica que existe entre las economía americana y mexicana.

A diferencia de lo que considera la mayoría de la opinión pública mexicana en torno a dichos tratados, inherente a sus efectos poco relevantes, las fuentes de información oficiales demuestran que dichos tratados han contribuido al desarrollo de las relaciones económicas de México con las economías con las que se han suscrito dichos tratados. Según la Secretaría de Economía, el intercambio económico entre México y los países latinoamericanos con los que se han suscrito tratados de libre comercio, las relaciones económicas se han incrementado en los últimos diez años en un 250%.[10] El análisis de esta fuente de información permite hacer conclusión sobre el aumento radical de las relaciones económicas entre Chile y México, entre México y las economías que conforman el Triángulo del Norte[11], así como con otros países latinoamericanos con quienes México ha suscrito una red de TLC.

Por otro lado, de manera similar a Brasil, México considera que el punto cardinal de su política exterior es América del Norte y recientemente América Central, por obvias razones geopolíticas y geoeconómicas. En relación al resto de los países de América del Sur, también son considerados como una prioridad en el marco de la política exterior mexicana, desde una perspectiva secundaria, debido a que los países de América del Sur no comparten con México una frontera geográfica como los países de América del Norte y América Central. Al respecto, América Latina ha sido la región más visitada por el presidente Felipe Calderón y la más importante en términos de cooperación internacional.

En relación a la política exterior de México hacia América Central, este país jugó un papel fundamental en los procesos de pacificación de América Central en la década de los 80, en el marco del Grupo de Contadora. Posteriormente, esta región estuvo lejos de constituir una prioridad para la política exterior mexicana, debido a los procesos de transformación política y económica que se estaban gestando en México, y la inserción del TLCAN, que concentraron

[9] A partir del 19 de noviembre de 2006, sólo México y Colombia participan en lo que anteriormente se conocía como el G-3, conformado por Colombia, México y Venezuela. El G-3 dejó de existir en noviembre de 2006, cuando Venezuela se retiró por voluntad propia del G-3.

[10] Secretaría de Economía con datos del Banco de México, 2009.

[11] Los países miembros del Triángulo del Norte son: El Salvador, Guatemala y Honduras. Estos países se han convertido en el principal mercado de México en América Latina. Para mayor información ver: [URL – http://www.sice.oas.org/TPD/Mex_Norte/Studies/TN_s.pdf].

gran parte de la política exterior de México en materia de negociones internacionales que se establecieron con Canadá y los Estados Unidos, en aras de concretar dicho tratado.

Después de la creación del Grupo de Contadora, el segundo proyecto más importante que ha establecido México hacia América Central ha sido el Plan Puebla Panamá (PPP), cuyo año de partida fue el 2008. En este marco de ideas, Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, así como Colombia y México, decidieron establecer el PPP, cuyos objetivos cardinales son los de incrementar la cooperación e integración, a la luz de la creación de infraestructura y políticas comunes en términos de desarrollo social.

En adición a lo anterior, otro de los objetivos del PPP es el de generar oportunidades y solucionar problemáticas comunes que enfrentan los países de la región, tales como: desigualdad social, pobreza, falta de infraestructura en las regiones fronterizas, así como la carencia de un diálogo político entre los países miembros del PPP.

BRASIL Y MÉXICO EN EL ÁMBITO DE LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA

Actualmente Brasil y México constituyen dos actores claves que podrían fortalecer sensiblemente la integración en América Latina. Al respecto, los dos países representan las economías más grandes de la región y su influencia económica, política y cultural es cada vez mayor en todo el subcontinente latinoamericano, amén de la apertura de los mercados y el nuevo regionalismo de América Latina que se acentuó a partir de la década de los 80, lo que ha incrementado las relaciones intraregionales entre las economías latinoamericanas.[12]

Algo que es sumamente importante de subrayar es que ambos países poseen una gran aceptación ante la opinión pública latinoamericana, variable que es fundamental en aras de crear el marco propicio para llevar a cabo una integración regional, que a largo plazo produzca los efectos esperados y que permita que América Latina libere sus enormes potenciales. En este sentido, según el barómetro: Las Américas y el Mundo, 2008 (ITAM, 2009)[13], Brasil

[12] Las empresas transnacionales mexicanas encabezan la lista en América Latina como los mayores inversionistas en la región, con cerca de 32 000 millones de dólares de IED, seguidas por las multinacionales brasileñas.

[13] Las Américas y el Mundo 2008 es un estudio elaborado por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) Esta investigación evalúa el estado de la opinión pública de América Latina en torno al grado de legitimidad de las instituciones en cada país, las reglas y los actores del sistema internacional y el desempeño gubernamental en materia de política exterior entre los países latinoamericanos. Asimismo, permite conocer la opinión de los ciudadanos latinoamericanos sobre asuntos de relaciones internacionales y la inserción internacional de los países de América Latina en la comunidad internacional. En suma, es una herramienta clave para la toma de decisiones de actores públicos y privados.

y México son percibidos como países "amigables", y como "grandes aliados económicos", desde la óptica de la opinión pública de la gran mayoría de los países de América Latina. En adición, según esta fuente de información, la opinión pública latinoamericana favorece más la integración de sus países con Brasil y México que con otros actores extraregionales como Estados Unidos u otras economías extracontinentales.

En este sentido, respecto a las relaciones entre México y América Latina, este país, desde la Revolución Mexicana hasta nuestros días, ha colocado dentro de sus más altas prioridades de política exterior a sus relaciones con América Latina, aunque su presencia en la región ha sufrido cambios radicales. Es decir, desde un gran activísimo hasta el abandono y la indiferencia. Este tipo de cambios tiene sus orígenes a la luz del contexto político interno, así como por las diversas crisis económicas que se presentaron en este país durante el siglo XX, así como por las transformaciones que ha sufrido el orden internacional, desde 1910 hasta nuestros días, así como por las relaciones entre los Estados Unidos y México. Sin embargo, la presencia de México en América Latina en los últimos años se ha acentuado, amén de los medios de comunicación (principalmente la televisión) y las redes de tratados comerciales que se establecieron con la gran mayoría de los países de la región a finales del siglo XX. Asimismo, durante las décadas de las dictaduras militares en América del Sur, México recibió una cantidad considerable de migrantes sudamericanos, principalmente provenientes de Argentina, Chile y Uruguay, que salieron de estos países debido a la gran represión política y social, que fue establecida por las dictaduras militares sudamericanas hacia los intelectuales. En este marco de ideas, este país acogió a un gran número de intelectuales latinoamericanos, que fueron recibidos por instituciones académicas de gran prestigio como El Colegio de México y la Universidad Nacional Autónoma de México, entre otras. Los intelectuales sudamericanos han contribuido de forma importante en el desarrollo de las ciencias y la generación de conocimientos en este país, y actualmente forman parte de la gran diversidad cultural mexicana.

Sin embargo, como bien lo menciona Guadalupe González González en su artículo intitulado *México y América Latina*, la región latinoamericana no ha sido cabalmente explorada por parte de México y la política exterior hacia esta región se ha caracterizado por ser más dogmática que pragmática. En suma, carente de objetivos precisos y de estrategias bien definidas cuyos resultados se reflejen a mediano y a largo plazo. Otra de las problemáticas que se perciben en relación a la buena evolución de la política exterior de México hacia la región, ha sido la concentración histórica de la política exterior de México *vis-á-vis* los Estados Unidos y, por ende, América Latina siempre ha ocupado un lugar secundario y espiritual en las relaciones internacionales

de México, a pesar de los enormes vínculos históricos, sociales, culturales y económicos que existen entre los países de América Latina y México.

En este contexto, a pesar de la gran capacidad de liderazgo y de proyección regional que posee actualmente México, su presencia en la región ha sido ambivalente, con múltiples reacciones que van desde un gran activismo hasta una gran indiferencia, todo depende del periodo en el cual se analiza el campo de acción de la política exterior mexicana hacia el subcontinente latinoamericano. Asimismo, América Latina históricamente ha sido percibida como un punto de equilibrio *vis-á-vis* la relación siempre compleja con Estados Unidos y no como una región en donde México podría proyectar su presencia y diversificar ampliamente su comercio exterior. Cabe destacar que no es sino hasta años recientes que los mercados latinoamericanos se visualizaron como mercados importantes en donde la economía mexicana podría diversificar sus relaciones económicas.

Actualmente, México se encuentra en un estado de confusión y en una situación política interna altamente compleja, tratando de definir el rumbo que debe seguir en términos económicos y políticos, con grandes choques entre las principales fuerzas políticas, lo que ha paralizado buena parte del desarrollo del país y, por lo tanto, de la proyección de México en América Latina y el mundo. Cabe subrayar que dicho estado de inercia y de confusión inició en la década de los 80, *in situ* con la apertura económica y la transformación política, lo que ha afectado la proyección de México en América Latina.

Por otro lado, el modelo y los principios de la política exterior mexicana fueron creados durante la Revolución Mexicana, por lo que hoy en día muestran claros síntomas de ineficiencia y poca operatividad, en particular a la luz de la apertura económica, los procesos de democratización interna, así como por los cambios tan radicales que han experimentado las relaciones internacionales en los últimos años. En este sentido, la política exterior de antaño pareciera, confrontarse con las nuevas realidades del entorno internacional.

Es importante mencionar que México nace como un Estado-nación en 1821 con un proyecto de potencia en América con el primer emperador mexicano mejor conocido como Agustín I de México, frente a dos potencias continentales que iban emergiendo poco a poco, tales como: Estados Unidos y la Gran Colombia.[14] El imperio de Agustín I de México duró muy pocos años, debido a las enormes dificultades que enfrentó México en aras de consolidarse como Estado-nación y la enorme inestabilidad política interna, variables que

[14] La Gran Colombia fue un proyecto político idealizado por Simón Bolívar en 1821. Esta joven República existió entre 1821 y 1831, e integró a Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela, así como a pequeñas partes de territorios que hoy en día pertenecen a Brasil, Costa Rica, Nicaragua y Perú. La Gran Colombia se desintegró por las diversas opiniones que existían en torno a los líderes políticos que favorecían un sistema político federal y otros que defendían un proyecto político central, así como por la diversidad de intereses que existían entre los pueblos que formaban parte de la Gran Colombia.

contribuyeron a la separación de las provincias de América Central y de la pérdida de más de la mitad del territorio mexicano frente a los Estados Unidos, durante 1836 y 1846.[15]

Como se comentó con anterioridad, al finalizar la Revolución Mexicana, América Latina se convirtió en una de las más altas prioridades de la política exterior mexicana, dicha región se visualizó para proporcionarle legitimidad al nuevo régimen político postrevolucionario, así como para resaltar el nacionalismo mexicano. Según algunos especialistas, a este periodo se le conoce como la "época de oro" de la política exterior mexicana hacia el subcontinente latinoamericano. Sin embargo, con el surgimiento de la Segunda Guerra Mundial, la normalización de las relaciones con Estados Unidos, la institucionalización de la Revolución Mexicana, así como el nuevo proyecto de modernización económica, connotó el abandono y la ausencia de México en América Latina. No es hasta la década de los 80 cuando México vuelve a mostrar síntomas de gran interés hacia la región y a ejercer cierto liderazgo, esta vez cimentado con su nuevo poderío petrolero. Sin embargo, este liderazgo es seriamente afectado debido a las frecuentes crisis económicas que acotaron la viabilidad de la política exterior mexicana *vis-á-vis* América Latina. Durante la década de los 80 y 90, el país vive un gran periodo de redefinición y la búsqueda de "nuevas estrategias", en aras de impulsar el desarrollo, reducir la pobreza e insertarlo en la globalización y las transformaciones internacionales.[16] Uno de los principales objetivos fue el de convertir a México en "un puente de enlace" entre América del Norte y América Latina, así como entre Europa y América, e igualmente el de asociar a la economía mexicana con las principales economías del mundo. A la luz de esta perspectiva, se puede entender la edificación del TLCAN, las redes de tratados de libre comercio citados con anterioridad, así como el ingreso de este país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BRED), y su carácter de observador en el Consejo de Europa, así como la asociación económica y estratégica establecida con Japón.

Al término de la Guerra Fría, y a pesar del marcado crecimiento de la economía mexicana, este país no logró consolidar grandes alianzas con los países de la región, únicamente con Chile a la luz del Acuerdo de Asociación Estratégica México – Chile (2006), con Argentina amén del Acuerdo de Asociación Estratégica México – Argentina (2007), así como con Uruguay debido al Acuerdo de Asociación México – Uruguay, firmado en el 2009. Paradójicamente no se ha creado un acuerdo similar con Brasil, a pesar de constituir el otro polo del poder en el subcontinente latinoamericano.

[15] Francis Fukuyama (ed.), *La Brecha entre Estados Unidos y América Latina: Determinantes políticos e instituciones del desarrollo económico*, Fondo de Cultura Económica, México 2006.

[16] Luis Herrera-Lasso (coord.), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, Fondo de Cultura Económica, México 2006.

Lo que sí es una realidad es que en la alborada del siglo XXI, la política exterior de México hacia América Latina empieza a mostrar indicios de gran interés hacia América Latina, cuya piedra angular es América Central y, posteriormente, América del Sur y el Caribe, tal y como se puede observar con el PPP y los deseos de este país por crear la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, así como por el hecho de que América Latina ha sido la región más visitada por el presidente Felipe Calderón y el principal marco de cooperación internacional de México hacia el mundo.

En relación a Brasil, como se comentó con anterioridad, en los últimos años este país se ha convertido en el actor con mayor peso, así como en el principal promotor de la integración de los países de América del Sur. Sin embargo, la presencia de Brasil en toda América se percibe aún de manera lejana y su papel como eventual líder de la región todavía es un proyecto en construcción que en la actualidad tiene pocos alcances, en particular en América Central, Colombia, el Caribe y México.

A pesar de las yuxtaposiciones citadas con anterioridad, Brasil y México han expresado de manera oficial su voluntad política con la finalidad de impulsar la integración de América Latina y el Caribe.[17] Tal y como quedó reflejado durante la visita del presidente Lula da Silva a México, en agosto de 2007. Es realmente aquí cuando se establecieron los compromisos que asumirían ambos países con el objetivo de fortalecer la integración de la región, que fueron los siguientes:

- Mantener un diálogo permanente sobre los procesos de integración que existen actualmente en la región.
- Convertir en realidad la integración de América Latina.
- Formular programas de acción de manera conjunta en materia de integración regional.

Este tipo de estrategias ejemplifican el enorme potencial que existe en términos de cooperación bilateral que podrían establecer Brasil y México con la finalidad de profundizar y acentuar la integración de América Latina.

Sin embargo, existe un gran escepticismo en la opinión pública latinoamericana en torno a la integración de la región. Desde la perspectiva de un número considerable de especialistas y la opinión pública no especializada, América Latina presenta enormes dificultades frente a su integración, debido a las considerables diferencias que existen entre los países latinoamericanos en términos económicos y políticos y, para algunos, inclusive culturales. En este sentido, tal vez sería importante recordar que los procesos de integración en el viejo continente han sido mucho más complejos que en América Latina, debido a que el viejo continente posee una diversidad cultural mucho mayor que

[17] Juan Ariola, *La integración regional: una responsabilidad compartida entre Brasil y México*, "Foreign Affairs", vol. 9., núm 2, México 2009.

la que se observa en la región. Esto se puede ejemplificar con mencionar las profundas diferencias culturales que existen, la división ideológica que sufrió Europa por más de cuatro siglos y las grandes rivalidades históricas que han marcado la estabilidad política del viejo continente. En adición, en el panorama europeo se pueden observar enormes brechas económicas, por ejemplo las que existen entre Eslovaquia y Suecia, entre el Reino Unido o Rumania o entre Portugal y Dinamarca, aunado a las enormes diversidades culturales e históricas que presenta el viejo continente. A pesar de estas disyuntivas, Europa ha logrado edificar un modelo de integración jamás antes visto en toda la historia de la humanidad y con resultados que han sorprendido al mundo. En este tenor, sería un grave error considerar que América Latina no pueda edificar una integración más significativa cuando el escenario que existe para construir dicha integración es más sencillo que el que se ha podido observar en Europa a través de su historia.

En este sentido, para que la integración latinoamericana se convierta algún día en una realidad, se requiere en primer término el liderazgo político de los países con mayor peso en la región que, como se mencionó con anterioridad ,en el caso de América Latina son sin duda: Brasil y México, debido al tamaño de sus economías, su peso demográfico en la región, así como por el PIB de ambos países.

Otro elemento *sine qua non* es el de edificar las instituciones *ad hoc*, que fomenten la creación de la infraestructura necesaria en materia de puertos, carreteras y redes ferroviarias y que encaminen la integración regional. En adición a lo anterior, es indispensable que se incorporen Fondos Regionales y Fondos de Cohesión, que promuevan *in situ* el desarrollo equitativo de todos los actores involucrados. Asimismo, hasta el día de hoy el multilateralismo latinoamericano se ha construido en ausencia de la sociedad civil. En este sentido, resulta imperativo el involucramiento de la comunidad científica y académica, así como de la mayoría de los actores sociales. En materia de investigación, las universidades y los centros de investigación deberían de fomentar estudios regionales especializados en América Latina que promuevan la generación de conocimientos, en particular en los ámbitos políticos, económicos y sociales, así como la movilidad de la comunidad académica entre los países de la región.

BRASIL Y MÉXICO: RETOS COMPARTIDOS EN EL NORTE Y SUR DE AMÉRICA FRENTE A LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA

Si Brasil y México desean ser actores líderes en el marco de la integración de América Latina, tendrán que efectuar grandes esfuerzos en relación a contrarrestar las problemáticas comunes que comparten ambos países desde la

óptica económica, política e inclusive cultural, que ha menguado por siglos el desarrollo de ambos países, así como su competitividad en la economía internacional. Dichas problemáticas no han permitido que estos países den el gran salto hacia lo que hoy en día los científicos sociales denominan, las sociedades del "know how" o del conocimiento, tal y como ha sucedido en otras partes del mundo como en Asia o en Europa[18], particularmente en países en donde hace sólo tres o cuatro décadas atrás presentaban un nivel de desarrollo inferior al de Brasil o al de México, tales como: Corea del Sur, China, Hungría, Irlanda, Portugal y Taiwán, entre otros.

En este marco de ideas, aunque las reformas y los avances han sido notoriamente más fructíferos en Brasil que en México, paradójicamente ambos países continúan enfrentando problemáticas similares, como por ejemplo: corrupción, enormes desigualdades sociales, sindicatos corruptos, mala calidad de la educación pública, reformas estructurales inconclusas y bajos niveles de recaudación fiscal, así como una gran impunidad hacia la clase política corrupta e ineficiente. Estas variables no han permitido que ambos países crezcan de manera similar *vis-á-vis* las economías con las que compiten de forma directa. Por citar un ejemplo, el crecimiento económico de Brasil oscila en un 5%, relativamente bajo en comparación con el crecimiento económico del resto de los países que forman parte de los BRICS: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica economías que registran un crecimiento que fluctúa en un marco porcentual del 8% y hasta el 10%.

En el escenario mexicano, el crecimiento económico es del 4.5 %, muy por debajo del gran potencial de la economía mexicana, lo que al igual que Brasil ha lesionado sensiblemente la competitividad de la economía mexicana frente a las economías emergentes con las que compite directamente, tales como: Corea del Sur, Europa del Este, Tailandia, Malasia y Singapur. En suma, ambos países deben de efectuar enormes esfuerzos en aras de contrarrestar las problemáticas citadas con anterioridad. En el caso de Brasil, todo pareciera indicar que confrontar estos retos será más fácil debido a la cohabitación política que han logrado establecer las principales fuerzas políticas de este país que han decidido que, independientemente de las diferencias que existen, Brasil debe jugar un rol protagónico en el concierto latinoamericano e internacional.

En relación a México, el rumbo hacia la consolidación de las variables anteriormente citadas, así como de las transformaciones estructurales que tanto necesita el país, tales como: la reforma del Estado, fiscal, energética, y laboral, se visualiza desde una óptica mucho más compleja, debido a la gran lucha

---

[18] Accinelli Elvio, Rodríguez Pedro, *To leave or to Stay: Paraguay and Uruguay within the MERCOSUR*, "Documentos de Trabajo", Universidad de la República, Uruguay 2008; Accinelli Elvio, Rodríguez Pedro, *América del Norte entre la integración y la fragmentación*, "Documentos de Trabajo", Universidad de la República, Uruguay 2008.

interna que existe entre las principales fuerzas políticas del país, que tienen al estado de las transformaciones estructurales en una situación *sine die*, por lo que el incremento de la competitividad de la economía mexicana y el papel protagónico que podría ejercer México en el marco de la integración latinoamericana se encuentran actualmente en una gran disyuntiva.

CONCLUSIONES

Sin duda alguna Brasil y México constituyen actualmente dos actores claves en el marco de la integración de América Latina, debido al tamaño de sus economías, su peso político e inclusive cultural que poseen en la región, así como por el tamaño de su PIB y la interacción de sus economías en los mercados internacionales. Asimismo, ambos países iniciaron sus procesos de transformación a mediados de la década de los 80. México marcó un liderazgo inédito en el concierto internacional en relación al alcance y la velocidad de sus transformaciones, sin embargo, dos décadas después, dicho liderazgo pareciera opacarse y caer en un profundo estado de inercia debido a la gran lucha que existe entre las principales fuerzas políticas del país, lo que ha generado que las transformaciones estructurales citadas con anterioridad se encuentren actualmente en un estado *sine die*. Esta situación refleja el poco compromiso que existe entre los partidos políticos y su ambivalencia hacia las reformas estructurales que tanto requiere el país. En suma, gran parte de las reformas estructurales aún necesitan ser concluidas, en particular la reforma hacendaria, la laboral, la energética, así como la del Estado. Al no presentar un avance serio en relación a las problemáticas mencionadas con anterioridad, México podría perder una oportunidad histórica en aras de incrementar su competitividad y su liderazgo en el concierto latinoamericano, y más aún la edificación de la tan anhelada integración de América Latina.

En relación a Brasil, todo parece indicar que su camino hacia la consolidación de las reformas estructurales será mucho más fácil que en el caso de México, debido a que las principales fuerzas políticas de ese país han construido una cohabitación política que ha permitido generar no sólo un gran crecimiento económico, sino también importantes avances en materia de ciencia y tecnología. Estas variables han permitido que la economía brasileña se ubique actualmente entre las diez economías más grandes del mundo, así como pertenezca a un grupo de países emergentes como los BRICS.

En materia de política exterior, como se pudo observar, Brasil está decidido a edificar un gran proyecto de integración en América del Sur, que inició décadas atrás con la IIRSA, y después se materializaría con el MERCORSUR, la UNASUR y el Consejo de Defensa de América del Sur. Desde la

perspectiva de este país, el MERCOSUR debe convertirse en una especie de UE en el Cono Sur y en un instrumento fundamental en aras de propiciar una integración que genere una convergencia industrial, así como la generación de conocimientos y el fomento de la investigación. A diferencia de Estados Unidos, Brasil opta por la creación de un regionalismo que fomente el crecimiento equitativo de los actores involucrados, con fondos regionales que propicien el incremento de la competitividad de la región y la creación de infraestructura, así como con instituciones supranacionales que fomenten una *gobernanza* común y que coordine la política exterior de todos sus miembros, cuyo objetivo sería incrementar el poder de negociación del MERCOSUR en la comunidad internacional, así como propiciar el contexto *ad hoc* en aras de acrecentar el desarrollo de la subregión.

Como se aludió con anterioridad, Brasil y México pueden ejercer una gran influencia frente a los demás actores latinoamericanos en relación a la integración de América Latina. Sin embargo, dicha integración será sustancialmente difícil o impensable sin resultados concretos y al menor tiempo posible *vis-á-vis* las problemáticas que enfrentan ambos países. En suma, la mejoría sustantiva de las instituciones públicas, el incremento a la inversión en la formación de recursos humanos, el apego al Estado de derecho, la mejora de la calidad de la educación pública, políticas sociales que mejoren la cohesión social y la equidad, así como la lucha frontal en contra de la corrupción, yuxtaposiciones que sin duda alguna han afectado sensiblemente el desarrollo de ambos países, desde sus orígenes como Estados nación hasta nuestros días.

BIBLIOGRAFÍA

Accinelli Elvio, Rodríguez Pedro, *To leave or to Stay: Paraguay and Uruguay within the MERCOSUR*, "Documentos de Trabajo", Universidad de la República, Uruguay 2008.

Accinelli Elvio, Rodríguez Pedro, *América del Norte entre la integración y la fragmentación*, "Documentos de Trabajo", Universidad de la República, Uruguay 2008.

Ariola Juan, *La integración regional: una responsabilidad compartida entre Brasil y México*, "Foreign Affairs", vol. 9, núm. 2, México 2009.

Fanelli José M., *MERCOSUR: integración y profundización de los mercados financieros*, Red de Mercosur de Investigaciones Económicas, Uruguay 2008.

Fukuyama Francis (ed.), *La Brecha entre Estados Unidos y América Latina: Determinantes políticos e instituciones del desarrollo económico*, Fondo de Cultura Económica, México 2006.

Herrera-Lasso Luis (coord.), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, Fondo de Cultura Económica, México 2006.

Onis Juan, *El momento de Brasil*, "Foreign Affairs", vol. 9, núm. 2, México 2009.

Rodríguez Suárez Pedro Manuel, *Hacia la construcción de una nueva Europa*, Fondo de Cultura Económica, México 2006.

LOS AUTORES

Manuel Alcántara Sáez
Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid. Profesor titular en la misma universidad. Catedrático de Ciencia Política y de la Administración, Director del Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca.

Martha Ardila
Doctora en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Profesora e investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Colombia, donde es Directora de Investigaciones.

Guillermo Eduardo Colombo
Licenciado en Historia graduado en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesor de la Universidad Abierta Interamericana (UAI), Argentina.

Antonio Colomer Viadel
Doctor en Derecho por la Universidad de Valencia. Profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid. Fundador y Vicepresidente de la Academia Internacional de Derecho Constitucional (1984-1996). Director del Área de Derecho Constitucional de la Universidad Politécnica de Valencia. Presidente de la Federación Internacional de Estudios sobre América Latina y el Caribe (FIEALC).

Liudmila Diyakova
Doctora en Ciencias Políticas. Investigadora y docente del Instituto de América Latina de la Academia de Ciencias de Rusia, Moscú.

Francisco Domínguez
Doctor en Sociología. Director del Centro de Estudios Brasileños y de Latinoamérica de la Universidad de Middlesex en Londres, Gran Bretaña.

Rodrigo España Ruiz
Máster en Ciencias Políticas de la Universidad de París III y Magíster en Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Doctorando en Ciencias Políticas de la Universidad de París III, Sorbonne Nouvelle. Coordinador del Seminario Gobernabilidad y Democracia (SEGED).

Luis A. Fretes Carreras
Abogado y Magíster en Ciencias Políticas. Director (con permiso) del Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, Paraguay. Embajador del Paraguay en Portugal.

Georg Krizmanics
Doctorando del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset en Madrid. Estudió Ciencias Políticas en la Universidad de Viena. Obtuvo su Licenciatura de la Universidad de Viena con mención honorífica.

Katarzyna Krzywicka
Doctora en Humanidades, politóloga. Profesora adjunta e investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Maria Curie-Skłodowska en Lublin, Polonia.

Virginie Laurent
Doctora en Sociología de la Universidad de París III. Profesora asociada, Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia. Investigadora asociada, Instituto Francés de Estudios Andinos – IFEA, Bogotá, Colombia.

Marcos Pablo Moloeznik
Doctor en Derecho por la Universidad de Alcalá, España. Profesor titular del Departamento de Estudios Políticos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel II. Difusor del Derecho Internacional Humanitario (Comité Internacional de la Cruz Roja).

María de Monserrat Llairó
Doctora en Historia. Directora del Centro de Investigación de Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo y la Integración, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Profesora titular de Historia Económica y Social Argentina y de Historia Económica y Social General de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Slobodan S. Pajović
Doctor en Historia y Geografía. Vicerrector y profesor titular de la Universidad Megatrend, Coordinador del Departamento de Estudios de América Latina y el Caribe, Facultad de Economía Internacional, Belgrado, República de Serbia.

Priscila Palacio
Magíster en Relaciones Económicas Internacionales. Contadora Pública Nacional (UNT). Docente e investigadora en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Ernesto Paredes Martínez
Doctor en Geografía por la Universidad de La Rochelle. Miembro investigador UMR ADES 5185 CNRS – Université de Bordeaux 2 & 3. ANR Villes Durables-Projet Eau&3E. Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, Francia

Marcelo Javier De Los Reyes
Licenciado en Historia. Presidente del Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo de Buenos Aires, Argentina. Profesor de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

Pedro Manuel Rodríguez Suárez
Doctor en Relaciones Internacionales. Profesor e investigador de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México.

Héctor Luis Saint-Pierre
Doctor en Filosofía Política. Profesor titular de Seguridad Internacional y Resolución de Conflictos de la Universidade Estadual Paulista (UNESP) de Brasil. Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones (CNPq). Coordinador del área de "Paz, Defensa y Seguridad Internacional" del Programa interinstitucional UNESP/UNICAMP/PUC-SP de Post-Graduación en Relaciones Internacionales "San Tiago Dantas". Miembro del Directorio de RESDAL. Líder del Grupo de Estudios de la Defensa y Seguridad Internacional (GEDES).

María Eugenia Sánchez Díaz De Rivera
Doctora en Sociología por la Universidad de París. Profesora e investigadora de la Universidad Iberoamericana Puebla, México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel II. Iniciadora y coordinadora de la Cátedra Alain Touraine en la Universidad Iberoamericana Puebla.

Yanina Welp
Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Pompeu Fabra. Directora Regional para América Latina del Centre for Research on Direct Democracy e investigadora asociada al e-Democracy Center, ambos en la Universidad de Zúrich, Suiza.

En 2010, los países latinoamericanos recordaron con varios eventos políticos, científicos y culturales el bicentenario de su independencia de la Corona de España. El tomo *"Bicentenario de la Independencia de América Latina. Cambios y realidades"*, coordinado por la politóloga Katarzyna Krzywicka, profesora de la Universidad Maria Curie-Skłodowska de Lublin, se inserta en este contexto. El libro tiene su origen en un seminario internacional que fue organizado por esta misma institución en cooperación con la Universidad Católica de Lublin en junio 2010 y reúne 21 contribuciones de investigadores de Europa y América Latina. Los ensayos abarcan una amplia gama de temas. Así se analizan las circunstancias de la independencia y su impacto en el desarrollo posterior, las cuestiones de la identidad étnica y nacional, la concepción del Estado y su funcionamiento, el papel de los partidos políticos, los referendos y las elecciones, el rol de las fuerzas armadas, los problemas de seguridad, las cuestiones del desarrollo económico y la integración regional. Como destaca la editora en su ensayo introductorio y muestran en detalle los aportes particulares, el proceso de la independencia de los países latinoamericanos y sus impactos durante dos siglos fueron dolorosos, a veces contradictorios, caracterizados por progresos y retrocesos. Si bien los avances políticos, económicos y sociales en la región han sido considerables en tiempos recientes, al comienzo del tercer siglo de la independencia, los latinoamericanos no han encontrado aún un camino propio de desarrollo que combine la profundización de la democracia con un desarrollo económico-social sustentable y su inserción competitiva en la economía internacional. Algunos aportes de este volumen analizan las causas de esta situación y señalan caminos posibles para superarla.

PROF. DR. KLAUS BODEMER
GIGA Instituto de Estudios Latinoamericanos
Hamburgo, Alemania

Dwustulecie niepodległości Ameryki Łacińskiej, jednego z najważniejszych wydarzeń w nowożytnych dziejach świata, przeszło w Polsce niemal niezauważone. Dlatego docenić należy seminarium międzynarodowe jakie na ten temat odbyło się w UMCS i KUL w Lublinie w czerwcu 2010 r., a także przygotowaną do wydania niniejszą publikację.

Książka zbiorowa pod redakcją dr Katarzyny Krzywickiej robi imponujące wrażenie i jest pod względem wartości naukowych wybitna. Zaprojektowanie, skoordynowanie i ostateczne uzgodnienie artykułów 21 autorów z kilkunastu krajów Ameryki Łacińskiej i Europy jest dużym osiągnięciem. Chciałbym wyrazić uznanie dla kreatywności naukowej i sprawności organizacyjnej redaktorki tomu i Wydawnictwa UMCS.

PROF. DR HAB. WIESŁAW DOBRZYCKI
Universidad de Varsovia, Polonia



